




**ENTRE A NORMA E A PRÁTICA: A (IN)EFICÁCIA DO PLANO DIRETOR DE  
CAMPINA GRANDE NA PROMOÇÃO DA MORADIA DIGNA E JUSTIÇA  
SOCIAL**

**BETWEEN NORM AND PRACTICE: THE (IN)EFFECTIVENESS OF THE  
CAMPINA GRANDE MASTER PLAN IN PROMOTING DECENT HOUSING AND  
SOCIAL JUSTICE**

**ENTRE LA NORMA Y LA PRÁCTICA: LA (IN)EFICACIA DEL PLAN  
DIRECTOR DE CAMPINA GRANDE EN LA PROMOCIÓN DE LA VIVIENDA  
DIGNA Y LA JUSTICIA SOCIAL**

 <https://doi.org/10.56238/levv16n52-090>

Data de submissão: 19/10/2025

Data de publicação: 19/09/2025

**Andréa Lacerda Gomes de Brito**

Doutora em Direito

Instituição: Universidade do Estado do Rio de Janeiro

E-mail: andrea.hiarles@servidor.uepb.edu.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5305071617615809>

**Thiago Boezio de Souto Santos**

Graduando em Direito

Instituição: Universidade Estadual da Paraíba

E-mail: thiago.boezio@aluno.uepb.edu.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1822835014572813>

---

## RESUMO

O Plano Diretor (PD) constitui instrumento fundamental de ordenamento urbano e de orientação das políticas de uso e ocupação do solo. Em Campina Grande (PB), o longo intervalo sem revisão normativa motivou a análise de seus efeitos sobre a organização territorial e o acesso à moradia. O objetivo do estudo foi examinar em que medida as versões de 1996, 2006 e 2025 incorporam diretrizes relacionadas à moradia digna e à justiça socioespacial. A pesquisa se justificou pela necessidade de avaliar, em perspectiva científica, a relação entre formulação legal, dinâmica urbana e distribuição de vulnerabilidades territoriais. Metodologicamente, adotou-se revisão teórica, análise documental das três versões do Plano Diretor e consulta a indicadores socioespaciais. Os resultados apontaram a presença de instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social e a função social da propriedade, bem como a permanência de padrões de desigualdade no território. Observou-se que o Plano Diretor de 2025 introduziu atualizações normativas cujo alcance dependerá dos processos de implementação e monitoramento previstos na legislação.

**Palavras-chave:** Plano Diretor. Moradia Digna. Justiça Socioespacial. Desigualdade Urbana. Campina Grande (PB).

## ABSTRACT

The Master Plan (PD) is a fundamental instrument for urban planning and guiding land use and occupation policies. In Campina Grande (PB), the long interval without normative revision motivated



an analysis of its effects on territorial organization and access to housing. The objective of this study was to examine to what extent the 1996, 2006, and 2025 versions incorporate guidelines related to decent housing and socio-spatial justice. The research was justified by the need to evaluate, from a scientific perspective, the relationship between legal formulation, urban dynamics, and the distribution of territorial vulnerabilities. Methodologically, a theoretical review, documentary analysis of the three versions of the Master Plan, and consultation of socio-spatial indicators were adopted. The results pointed to the presence of instruments such as Special Zones of Social Interest and the social function of property, as well as the persistence of patterns of inequality in the territory. It was observed that the 2025 Master Plan introduced normative updates whose scope will depend on the implementation and monitoring processes foreseen in the legislation.

**Keywords:** Master Plan. Decent Housing. Socio-spatial Justice. Urban Inequality. Campina Grande (PB).

## **RESUMEN**

El Plan Director (PD) es un instrumento fundamental para la planificación urbana y la orientación de las políticas de uso y ocupación del suelo. En Campina Grande (PB), el largo periodo sin revisión normativa motivó el análisis de sus efectos en la organización territorial y el acceso a la vivienda. El objetivo de este estudio fue examinar en qué medida las versiones de 1996, 2006 y 2025 incorporan directrices relacionadas con la vivienda digna y la justicia socioespacial. La investigación se justificó por la necesidad de evaluar, desde una perspectiva científica, la relación entre la formulación legal, la dinámica urbana y la distribución de las vulnerabilidades territoriales. Metodológicamente, se adoptó una revisión teórica, un análisis documental de las tres versiones del PD y la consulta de indicadores socioespaciales. Los resultados apuntaron la presencia de instrumentos como las Zonas Especiales de Interés Social y la función social de la propiedad, así como la persistencia de patrones de desigualdad en el territorio. Se observó que el PD 2025 introdujo actualizaciones normativas cuyo alcance dependerá de los procesos de implementación y seguimiento previstos en la legislación.

**Palabras clave:** Plan Director. Vivienda Digna. Justicia Socioespacial. Desigualdad Urbana. Campina Grande (PB).

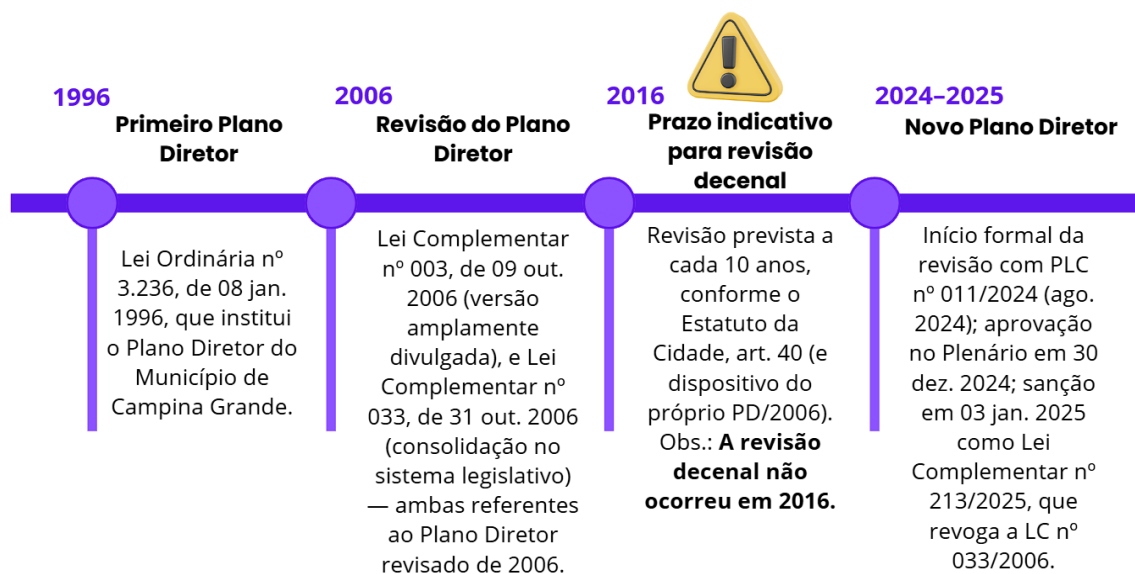
## 1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia digna, consagrado na Constituição Federal de 1988 e reforçado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), é um dos pilares para a construção de uma sociedade justa e igualitária. Contudo, a efetivação desse direito enfrenta desafios significativos, especialmente em municípios que deixam de atualizar regularmente seus instrumentos de planejamento urbano. Campina Grande, importante cidade do agreste paraibano, exemplifica essa problemática: seu Plano Diretor original, de 1996, foi revisto em 2006 e permaneceu vigente por quase duas décadas, até a sanção de um novo Plano Diretor em 2025.

Esse hiato prolongado (Figura 01) – muito além do prazo decenal determinado pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 40 – suscitou questionamentos sobre a capacidade de um plano desatualizado em responder às dinâmicas socioeconômicas e às demandas habitacionais de uma cidade em transformação.

Figura 01 – Linha do tempo do Plano Diretor de Campina Grande (1996–2025)

### LINHA DO TEMPO: PLANO DIRETOR DE CAMPINA GRANDE - PB



Fonte: Elaboração própria (2025), com base em LO 3.236/1996; LC 003/2006; LC 033/2006; PLC 011/2024; LC 213/2025; Lei 10.257/2001, art. 40.

Neste contexto, o presente artigo teve como objetivo geral analisar em que medida o Plano Diretor de Campina Grande atuou como ferramenta eficaz para a concretização do direito à moradia digna e da justiça socioespacial. Para tanto, inicialmente contextualizou-se o direito à moradia no arcabouço jurídico e teórico, articulando os fundamentos constitucionais e princípios como a função social da propriedade.

Em seguida, examinaram-se as sucessivas versões do Plano Diretor municipal (1996, 2006 e 2025), comparando suas disposições voltadas à habitação de interesse social e equidade urbana com a realidade socioespacial da cidade. Por fim, discutiu-se a (in)eficácia dessas normas e apresentaram-se

propostas de aprimoramento das políticas urbanas e habitacionais, apontando na conclusão a importância de tornar efetivos os instrumentos previstos e fortalecer a gestão participativa, sem antecipar neste ponto os resultados específicos da análise.

Metodologicamente, o estudo caracterizou-se como uma análise documental e qualitativa. Foram examinadas as legislações urbanísticas locais – leis do Plano Diretor de 1996, 2006 e 2025, além de normas complementares como a Lei de Zonas Especiais de Interesse Social de 2009 – e fontes secundárias (dados do Censo, relatórios técnicos e literatura acadêmica). Também foram considerados indicadores como o Índice de Vulnerabilidade Social e Infraestrutural (IVSI) para mapear a distribuição da vulnerabilidade urbana em Campina Grande.

A abordagem permitiu cotejar o avanço normativo com a efetividade prática, evidenciando lacunas entre a “letra da lei” e a materialização dos direitos sociais. A relevância do tema residiu na necessidade de compreender como o planejamento urbano pode promover moradia digna e inclusão, oferecendo subsídios para políticas públicas mais eficazes.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

A partir do quadro introdutório traçado, esta seção desenvolveu a análise em quatro eixos articulados, combinando fundamentação teórica, exame normativo e leitura empírica da realidade urbana de Campina Grande. Inicialmente, discutiu-se o direito à moradia digna em diálogo com os conceitos de equidade e justiça social, situando-o no âmbito dos direitos fundamentais e da função social da propriedade (2.1). Em continuidade, procedeu-se à análise da trajetória do Plano Diretor municipal entre 1996 e 2025, destacando seus principais dispositivos voltados à moradia e à inclusão socioespacial (2.2). Na sequência, examinaram-se a desigualdade socioespacial e os padrões de vulnerabilidade identificados na cidade, com base em indicadores como o IVSI e na distribuição territorial de bairros vulneráveis e Zonas Especiais de Interesse Social (2.3). Por fim, realizou-se um balanço crítico da eficácia do Plano Diretor e apresentaram-se propostas de aprimoramento das políticas urbanas e habitacionais, com foco na promoção da equidade e da cidadania urbana (2.4).

### **2.1 DIREITO À MORADIA DIGNA, EQUIDADE E JUSTIÇA SOCIAL**

O direito à moradia adequada está intimamente ligado à dignidade da pessoa humana e à ideia de justiça social. Trata-se de um direito fundamental de natureza social que integra o mínimo existencial para uma vida digna. No Brasil, a moradia foi elevada a direito social expresso no art. 6º da Constituição Federal, reafirmando-se que seu gozo não pode ficar sujeito apenas às forças de mercado ou à propriedade vista como mera mercadoria.

Pelo contrário, a garantia da moradia atua como vetor estruturante de princípios constitucionais, como a dignidade humana, a função social da propriedade, o meio ambiente equilibrado e a redução

das desigualdades territoriais. No contexto urbano, a função social exige que o uso da terra atenda às diretrizes do Plano Diretor, de modo que a propriedade privada, embora protegida, apenas se legitima quando cumpre essa função (CF, arts. 5º, XXIII, e 182, §2º).

Em se tratando de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, o descumprimento pode acarretar medidas sucessivas — parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e, em último caso, desapropriação — mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor (CF, art. 182, §4º), conforme os arts. 5º a 8º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

A efetivação dos direitos sociais, como o direito à moradia, demanda um delicado equilíbrio entre normas jurídicas robustas e ação estatal concreta. Nas palavras de Ronald Dworkin<sup>1</sup>, direitos fundamentais devem ser tratados como “trunfos” que prevalecem sobre cálculos utilitários ou conveniências administrativas. Em outras palavras, não basta reconhecer o direito em lei — é preciso levá-lo a sério, assegurando mecanismos para seu cumprimento.

No contexto brasileiro, Norberto Bobbio<sup>2</sup> já advertiu que a proclamação formal de direitos universais pouco significa se não houver condições reais para seu exercício. Fábio Konder Comparato<sup>3</sup>, por sua vez, enfatizou o papel transformador dos direitos econômicos e sociais, defendendo que direitos como o da moradia são conquistas históricas irreversíveis e premissas para a igualdade material.

Luís Roberto Barroso<sup>4</sup> também contribuiu a essa discussão ao propor critérios para concretização judicial de direitos sociais, combinando a garantia de um núcleo básico (mínimo existencial) com o respeito à separação de poderes e o diálogo institucional.

De forma sintética, pode-se afirmar que doutrinadores nacionais e estrangeiros convergem na ideia de que a efetividade dos direitos sociais exige não apenas previsão legal, mas políticas públicas diligentes e justiça responsável.

No plano internacional e legal, importantes marcos reforçaram o direito à moradia. A Conferência da ONU em Istambul (Habitat II, 1996), por exemplo, reconheceu a moradia adequada como direito humano fundamental, e o Brasil incorporou essas diretrizes em seu ordenamento.

Nessa linha, leis federais como a nº 11.977/2009 — que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) — introduziram instrumentos de regularização fundiária (demarcação

---

<sup>1</sup> DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. Trad. Nelson Boeira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 334-337. — Argumenta que direitos fundamentais operam como “trunfos” contra razões utilitaristas, não podendo ser sacrificados por conveniência administrativa.

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 217 p.

<sup>3</sup> COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 221-229. — Sustenta a centralidade dos direitos sociais, como a moradia, como conquista irreversível e condição de igualdade material.

<sup>4</sup> BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 367-370. — Propõe balizas para a atuação judicial em direitos sociais, combinando a ideia de mínimo existencial com respeito à separação de poderes e diálogo institucional.

urbanística, legitimação de posse, etc.) voltados a assentamentos precários, ampliando a capacidade estatal de promover habitação de interesse social. Tais iniciativas demonstraram compromisso institucional com a redução do déficit habitacional, mas seus resultados dependeram da articulação com as políticas locais.

A realidade urbana brasileira, contudo, evidencia a existência de desafios relevantes na passagem da normatização para a concretização do direito à moradia, especialmente em contextos marcados por desigualdades socioespaciais e por diferentes capacidades de implementação das políticas públicas.

À luz desse cenário, a dimensão do quadro habitacional é ilustrada por dados do IBGE<sup>5</sup>: no Censo Demográfico de 2022, foram identificadas 16.390.790 pessoas residindo em Favelas e Comunidades Urbanas, distribuídas em 12.348 recortes territoriais dessa natureza, presentes em 656 municípios. Trata-se de categoria estatística própria do Censo 2022, comparável — com ressalvas metodológicas — ao que o IBGE anteriormente divulgava como “aglomerados subnormais”, devendo-se considerar eventuais mudanças de classificação e de procedimentos de identificação na leitura longitudinal dos dados.

Pesquisadores como Raquel Rolnik<sup>6</sup>, Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin<sup>7</sup> observaram que a informalidade não é exceção, mas regra na ocupação do solo urbano brasileiro, independentemente do porte das cidades.

Essa realidade decorreu da herança histórica de um “absolutismo da propriedade”<sup>8</sup> na legislação e de um urbanismo que tradicionalmente atendia apenas à cidade formal, relegando as camadas pobres à ilegalidade. O resultado foi um dualismo urbano: parte da população integrada às áreas legalizadas e dotadas de infraestrutura, enquanto outra parte – empurrada para periferias e assentamentos informais – viveu em condição de subcidadania.

A luta pela reforma urbana no Brasil buscou reverter esse quadro. O Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU)<sup>9</sup> teve papel fundante na Constituinte de 1988, ao conseguir inserir um capítulo específico sobre política urbana na Constituição. Essa conquista representou o reconhecimento de que moradia digna, inclusão urbana e cidadania plena são indissociáveis. Ainda assim, persistiram tensões entre o “dever-ser” da lei e o “ser” da realidade social.

---

<sup>5</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Portal oficial. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

<sup>6</sup> ROLNIK, Raquel. (org), CYMBALISTA, Renato (org). Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social. São Paulo, Pólis, 1997. 112 p.

<sup>7</sup> FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Direito à moradia adequada e a Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

<sup>8</sup> Conceito que remonta à tradição liberal do direito civil, segundo a qual o direito de propriedade era exercido de forma plena, ilimitada e desvinculada de sua função social. Essa visão foi gradualmente superada pelo reconhecimento da função socioambiental da propriedade.

<sup>9</sup> Articulação político-social que ganhou força no final da década de 1970 e início dos anos 1980, composta por urbanistas, juristas e movimentos populares, e que foi decisiva para a inclusão da política urbana na Constituição Federal de 1988.

Como salienta Ermínia Maricato<sup>10</sup>, a distância entre um arcabouço legal avançado e a cidade real é evidente: instrumentos inovadores, como o Estatuto da Cidade, conviveram com práticas que mantiveram o “exílio na periferia” das populações de baixa renda, isoladas em áreas distantes e carentes de serviços. Esse contraste revelou que a justiça socioespacial não se alcança apenas com boas leis, mas exige vontade política, recursos e gestão democrática.

Diante disso, fez-se necessário analisar criticamente como o Plano Diretor – principal ferramenta de planejamento municipal – foi utilizado (ou não) para efetivar o direito à moradia digna e promover equidade. Afinal, somente ao transpor a distância entre a norma e a realidade – isto é, entre o que estava previsto no papel e as condições concretas vividas pelos cidadãos – o direito à moradia deixaria de ser uma promessa constitucional inconclusa para se converter em experiência plena de cidadania.

## 2.2 PLANO DIRETOR DE CAMPINA GRANDE: ENTRE NORMA E REALIDADE

O Plano Diretor, definido pela Constituição Federal (art. 182, §1º) e pelo Estatuto da Cidade como instrumento básico da política urbana, deve orientar o desenvolvimento das cidades assegurando a função social da cidade e da propriedade e o acesso equitativo à terra urbana, moradia, saneamento e infraestrutura – componentes do chamado “direito à cidade”. Em Campina Grande, a trajetória dos Planos Diretores de 1996, 2006 e 2025 refletiu avanços normativos significativos, porém acompanhados de lacunas na implementação prática.

O primeiro Plano Diretor pós-Constituição, instituído pela Lei Municipal n.º 3.236/1996, representou um marco inicial ao introduzir conceitos voltados à inclusão socioespacial. Esse plano pioneiro incorporou instrumentos inovadores para a época, como a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social destinadas a áreas favelizadas, loteamentos irregulares, “vazios urbanos” e cortiços, com o objetivo expresso de reservar parcelas do território para programas de habitação popular.

Além disso, a lei de 1996 traçou diretrizes para urbanização de assentamentos precários, priorizando a implantação de infraestrutura básica (abastecimento de água, energia, esgoto, pavimentação, drenagem) e de equipamentos comunitários nessas áreas. Tais previsões demonstravam a consciência do legislador municipal quanto à necessidade de integrar os núcleos informais à malha urbana formal, elevando o padrão de habitabilidade e concretizando o direito à moradia adequada.

Parte significativa desses avanços, porém, teve concretização gradual e, em certos aspectos, limitada, em razão de obstáculos administrativos e institucionais que retardaram sua plena implementação. O Plano Diretor de 1996, embora tenha introduzido três categorias de Zonas Especiais de Interesse Social (favelas, vazios e cortiços) e representado um marco na incorporação da agenda da

---

<sup>10</sup> MARICATO, Ermínia. Cidades no Brasil: neodesenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório? Política Social e Desenvolvimento, Campinas, n. 1, nov. 2013. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2013/07/12/cidades-no-brasil-neodesenvolvimentismo-ou-crescimento-periferico-predatorio/>>. Acesso em: 16 jul. 2025.

reforma urbana no município, apresentava baixo nível de operacionalidade: não definiu de imediato os perímetros correspondentes nem instaurou procedimentos suficientemente claros para sua aplicação, o que acabou restringindo, naquele contexto, o alcance prático de seu potencial indutor de políticas urbanas<sup>11</sup>.

A trajetória das Zonas Especiais de Interesse Social evidenciou, de forma ilustrativa, essa distância entre previsão normativa e efetivação progressiva. Mesmo previstas desde 1996, sua demarcação e regulamentação somente se consolidaram em momento posterior, quando o Município editou a Lei Complementar n.º 4.806/2009, que especificou e delimitou diversas zonas; esse intervalo de treze anos contribuiu para que amplos assentamentos informais permanecessem, por certo período, sem reconhecimento legal plenamente definido, o que dificultou a estruturação de ações continuadas de regularização fundiária e de urbanização nessas áreas.

De fato, ao final dos anos 1990, Campina Grande não possuía uma política habitacional municipal estruturada: as iniciativas públicas resumiam-se a projetos pontuais e número insuficiente de moradias populares frente ao déficit existente. Estimativas do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de 2010<sup>12</sup> indicaram um déficit habitacional de cerca de 16.593 moradias no município naquele momento, fruto de décadas de crescimento urbano acelerado e migração sem oferta correlata de habitação formal acessível.

Outrossim, a revisão do Plano Diretor de Campina Grande em 2006, formalizada na Lei Complementar n.º 003, de 09 de outubro de 2006 (por vezes referida, em atos posteriores, como LC n.º 033/2006), vinculou a política urbana municipal às diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

O texto consagra fundamentos como democracia participativa e justiça social, e reafirma princípios como a função social da cidade, a função social da propriedade, a sustentabilidade e a gestão democrática. No macrozoneamento, instituiu-se a Zona de Recuperação Urbana (ZRU), destacada na Subseção III, com parâmetros voltados à urbanização e à regularização fundiária de áreas residenciais marcadas por carências de infraestrutura, loteamentos irregulares e núcleos habitacionais de baixa renda.

Conforme o art. 19 desse plano, a Zona de Recuperação Urbana tinha por objetivos prioritários urbanizar e regularizar os núcleos habitacionais precários, além de incentivar a construção de novas habitações de interesse social nessas áreas.

---

<sup>11</sup> OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES; UFPB. Relatório Final – Campina Grande (PB). 2021. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Campina-Grande\\_UFPB.pdf](https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Campina-Grande_UFPB.pdf). Acesso em: 03 mar. 2025.

<sup>12</sup> MORAES, Demóstenes; MIRANDA, Lívia; CARVALHO, Myrian; ALMEIDA, Ana; LACERDA, Josete. Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas de urbanização de favelas – avaliação do ciclo recente: Campina Grande/PB. Relatório final. Campina Grande, mar. 2021. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Campina-Grande\\_UFPB.pdf](https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Campina-Grande_UFPB.pdf). Acesso em: 8 out. 2025.



Em complemento, o Plano de 2006 também refinou, em seu artigo 36, o conceito de Zonas Especiais de Interesse Social: definiu-as como áreas destinadas a assegurar a função social do território urbano, prioritariamente voltadas à regularização fundiária, urbanização e produção de habitação de interesse social. Essa definição conectou o plano municipal aos instrumentos da reforma urbana em nível federal, buscando reverter a lógica de exclusão socioespacial ao inserir nos zoneamentos locais espaços reservados para habitação popular.

Outra medida importante prevista em 2006 foi a elaboração de uma Política Municipal de Habitação. O art. 97 do Plano Diretor estabeleceu o objetivo de universalizar o acesso à moradia adequada no município, priorizando os grupos sociais vulneráveis e utilizando instrumentos jurídicos, urbanísticos e financeiros para tal fim.

Esse comando levou, alguns anos depois, à instituição do Conselho Municipal de Habitação e do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (pela Lei nº 4.787/2009), bem como à formulação do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de 2010, estruturando programas de provisão habitacional – tanto de novas unidades quanto de urbanização e regularização de assentamentos existentes.

Assim, no plano normativo, a revisão de 2006 representou um avanço substancial: incorporou os instrumentos do Estatuto da Cidade, criou zonas e diretrizes específicas para enfrentar a precariedade habitacional e vinculou o Plano Diretor a políticas públicas de habitação.

Apesar desse arcabouço legal mais robusto, a efetividade concreta das medidas de 2006 também enfrentou desafios. A execução de projetos de urbanização de favelas avançou lentamente: ao longo da década seguinte poucas intervenções abrangentes foram realizadas, muitas através de programas federais (como o Programa de Aceleração do Crescimento – Habitação, que financiou melhorias em alguns assentamentos, a exemplo das ocupações na linha férrea do bairro Araxá e áreas de Bodocongó).

Por outro lado, houve um incremento expressivo no estoque de moradias populares via programa Minha Casa, Minha Vida<sup>13</sup>: entre 2009 e 2020 construíram-se cerca de 13.222 unidades habitacionais de interesse social em Campina Grande.

Um caso emblemático foi o Conjunto Habitacional Aluizio Campos<sup>14</sup>, inaugurado em 2019 com cerca de 4 mil unidades, anunciado como o maior do país no âmbito do programa Minha Casa,

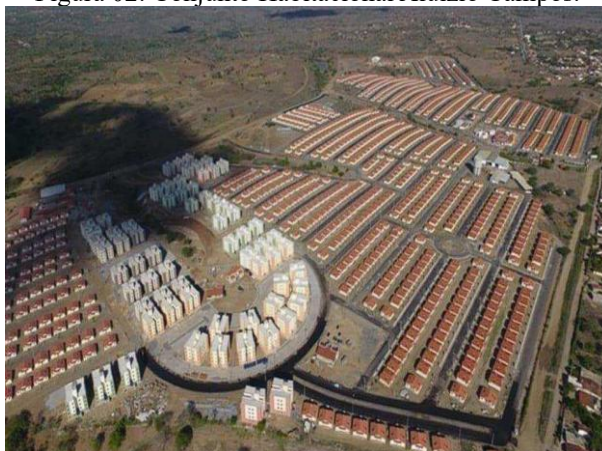
---

<sup>13</sup> BRASIL DE FATO. O programa Minha Casa Minha Vida em Campina Grande “zerou” o déficit, mas não resolveu o problema habitacional. Coluna “Observatório das Metrôpoles nas Eleições da Paraíba”, 2 maio 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/colunista/observatorio-das-metropoles-nas-eleicoes-da-paraiba/2024/05/02/o-programa-minha-casa-minha-vida-em-campina-grande-zerou-o-deficit-mas-nao-resolveu-o-problema-habitacional/>. Acesso em: 10 fev. 2025.

<sup>14</sup> MOTA, L. A.; CAVALCANTI, A. R. Macroeconomia, Habitação e Desenvolvimento Regional: o Complexo Multimodal Aluizio Campos em Campina Grande-PB. *Qualitas*, v. 21, n. 2, maio/ago 2020.

Minha Vida. Essas iniciativas contribuíram para reduzir o déficit quantitativo de moradias, porém não eliminaram os problemas habitacionais estruturais.

Figura 02: Conjunto Habitacional Aluízio Campos.



Fonte: Prefeitura Municipal de Campina Grande (PMCG), 2017, apud Mota e Cavalcanti (2020, p. 64).

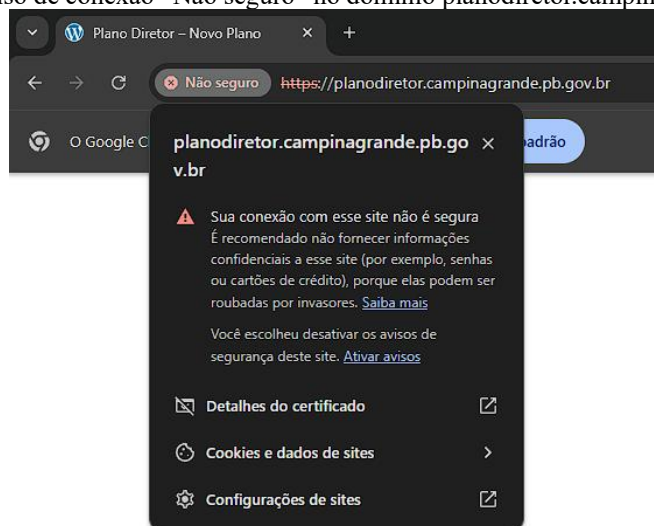
Grande parte dos empreendimentos localizavam-se em áreas periféricas, mantendo um padrão de urbanização que segregava os beneficiários e impunha desafios de integração urbana. Assim, embora o Plano Diretor de 2006 tenha aprimorado a norma e o programa federal tenha elevado a oferta de moradias, a realidade de Campina Grande seguiu marcada por desigualdades espaciais, exigindo uma avaliação crítica da eficácia dessas políticas.

Entre 2006 e 2024, não se registraram novas revisões do Plano Diretor, consolidando um intervalo de 18 anos e evidenciando a não observância do ciclo decenal previsto em lei. Apenas em 2024 o processo de atualização foi retomado, culminando na Lei Complementar n.º 213/2025, sancionada em janeiro de 2025, que instituiu o novo Plano Diretor.

Ao longo de 2024, realizaram-se 55 encontros comunitários e audiências públicas; ainda assim, neste trabalho a participação é qualificada como relativa, porque a divulgação das minutas e os canais de contribuição ficaram concentrados no portal do Plano Diretor e, durante a coleta documental realizada em 19 de novembro de 2024, verificaram-se barreiras práticas de acesso — como instabilidades e avisos do navegador (v.g., alerta de conexão “não segura” e erro “503 Service Unavailable”), conforme se observa nas Figuras 03 e 04.

Tais barreiras reduziram a efetiva acessibilidade à informação e comprometeram o dever de publicidade e acesso aos documentos do processo (Estatuto da Cidade, art. 40, §4º, II e III), além da exigência de divulgação em local de fácil acesso (Lei 12.527/2011, art. 8º), em conexão com o direito constitucional de acesso à informação (CF, art. 5º, XXXIII, e art. 37, §3º, II).

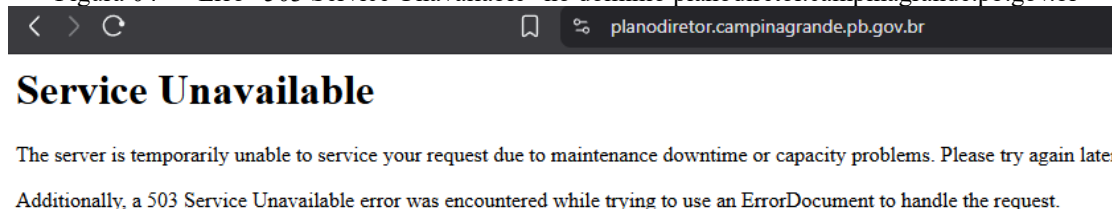
Figura 03 — Aviso de conexão “Não seguro” no domínio planodiretor.campinagrande.pb.gov.br



Fonte: Captura de tela realizada por um dos autores. URL: <https://planodiretor.campinagrande.pb.gov.br>. Acesso em: 13 nov. 2024.

Em atualização posterior, realizada em 16 out. 2025, constatou-se que o portal do Plano Diretor ainda apresentava indisponibilidade, com retorno de erro “503 Service Unavailable”, indicando persistência de instabilidades no acesso ao domínio [planodiretor.campinagrande.pb.gov.br](https://planodiretor.campinagrande.pb.gov.br), conforme ilustrado na Figura 04.

Figura 04 — Erro “503 Service Unavailable” no domínio planodiretor.campinagrande.pb.gov.br



Fonte: Captura de tela realizada por um dos autores. URL: <https://planodiretor.campinagrande.pb.gov.br>. Acesso em: 16 out. 2025.

Apesar dessas limitações, o debate público repercutiu na incorporação de propostas voltadas a uma cidade mais inclusiva, sobretudo no eixo habitacional: destacam-se a ampliação das ZEIS em localização adequada, a previsão de assentamentos de interesse social em terrenos subutilizados (inclusive por usucapião especial urbano e desapropriações para fins de reforma urbana) e o estímulo à habitação de interesse social próxima a áreas de emprego e serviços, mitigando a periferização da pobreza.

Em conjunto, tais diretrizes sinalizam a busca de integração entre política habitacional e planejamento territorial, orientando o crescimento urbano ao interesse público e à promoção de justiça socioespacial.

Normativamente, o Plano Diretor de 2025 trouxe novidades importantes. Ele dividiu o município em Macrozona Urbana e Macrozona Rural, e definiu subcategorias como a Macrozona

Rural de Transição, adequando o zoneamento às distintas realidades do território. Reafirmou princípios como a função social da cidade e da propriedade, equidade no acesso aos benefícios da urbanização e gestão democrática<sup>15</sup>.

Dentre os instrumentos previstos, consolidou e ampliou as Zonas Especiais de Interesse Social: o art. 51 da nova lei definiu essas zonas como porções do território destinadas prioritariamente à regularização fundiária de assentamentos precários e à produção de habitação de interesse social.

Foram estabelecidos dois tipos de Zonas Especiais de Interesse Social – tipo 1, correspondentes a áreas já ocupadas por população de baixa renda (favelas, invasões, loteamentos irregulares consolidados), e tipo 2, referentes a terrenos não edificados ou subutilizados considerados estratégicos para programas habitacionais populares.

Importante destacar que o plano criou novas Zonas Especiais de Interesse Social tipo 1 de forma explícita: ao todo 23 áreas foram delimitadas como Zonas Especiais de Interesse Social tipo 1 no Anexo da lei, incluindo comunidades historicamente vulneráveis (como as do Jeremias, Pedregal, José Pinheiro, Vila Cabral, Malvinas, entre outras) e ocupações consolidadas que passaram a ter reconhecimento legal.

Essas Zonas Especiais de Interesse Social tipo 1 instituídas somaram-se às zonas já definidas em 2009, compondo o conjunto de áreas prioritárias para ações de regularização e urbanização no município. Ademais, o plano previu que novas zonas poderiam ser criadas por leis específicas (art. 53, § 1º), após estudos técnicos, o que deu flexibilidade para ampliar a política conforme a necessidade.

Outra inovação do Plano Diretor de 2025 foi estipular prazos para regulamentação de instrumentos – por exemplo, a lei determinou a atualização do Código de Obras, da Lei de Uso do Solo e da regulamentação do Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo em até 12 meses, visando tornar efetivos os mecanismos previstos. Também estavam contempladas no texto a instituição do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e outras ferramentas de financiamento habitacional<sup>16</sup>.

Em suma, o Plano Diretor de Campina Grande percorreu um caminho entre a norma e a realidade: os planos de 1996 e 2006 inegavelmente inovaram de forma positiva, mas enfrentaram execução limitada, enquanto o novo plano de 2025 procurou aprender com essas lições, reforçando dispositivos e prazos para efetivar o direito à moradia digna. Resta, contudo, verificar em que medida esse novo marco legal será capaz de alterar o panorama de desigualdade urbana existente – questão debatida na próxima seção.

---

<sup>15</sup> CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE. Com 38 emendas, Câmara de Campina aprova novo Plano Diretor do Município. Campina Grande, [s.d.]. Disponível em: <https://www.camaracg.pb.gov.br/com-38-emendas-camara-de-campina-aprova-novo-plano-diretor-do-municipio/>. Acesso em: 6 jul. 2025.

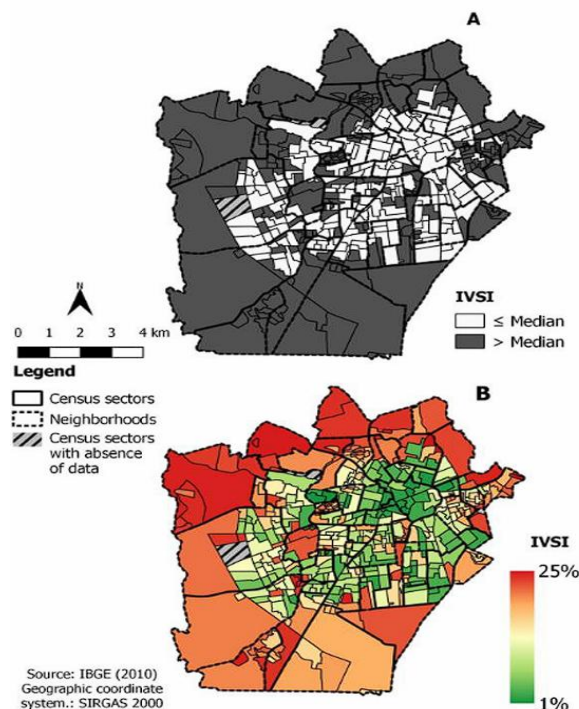
<sup>16</sup> DÉRCIO. Prefeito de Campina Grande sanciona novo Plano Diretor: confirma os principais pontos. [S.l.]: Dércio, [s.d.]. Disponível em: <https://dercio.com.br/prefeito-de-campina-grande-sanciona-novo-plano-diretor-confirma-os-principais-pontos/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

### 2.3 DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL E VULNERABILIDADE EM CAMPINA GRANDE

A estrutura socioespacial de Campina Grande evidencia um padrão histórico de segregação centro–periferia, no qual a infraestrutura urbana e o acesso a serviços tendem a se concentrar de modo mais consistente nas áreas centrais, enquanto as bordas da cidade acumulam carências e maiores exposições a riscos sociais. Trata-se, portanto, de uma dinâmica territorial que não é apenas descritiva, mas indicativa de desigualdades de integração urbana entre setores mais consolidados e setores periféricos.

Nesse sentido, a distribuição do Índice de Vulnerabilidade Social e Infraestrutural (IVSI) nos setores censitários urbanos confirmou essa dinâmica excludente: a Figura 05 ilustra que os setores localizados na periferia exibiam índices de vulnerabilidade muito superiores à média, ao passo que o núcleo central da cidade apresentava vulnerabilidade baixa. Em outras palavras, as áreas centrais — correspondentes aos bairros mais consolidados e providos de infraestrutura — formavam uma espécie de “arquipélago de bem-estar”, enquanto as bordas urbanas concentravam bolsões de carência e risco social.

Figura 05 – Distribuição espacial do Índice de Vulnerabilidade Social e Infraestrutural (IVSI) nos setores censitários urbanos de Campina Grande. Observa-se a concentração de setores vulneráveis (em vermelho, indicando valores acima da mediana do IVSI) ao longo das bordas do perímetro urbano, ao passo que o núcleo central exibe baixa vulnerabilidade (em verde).



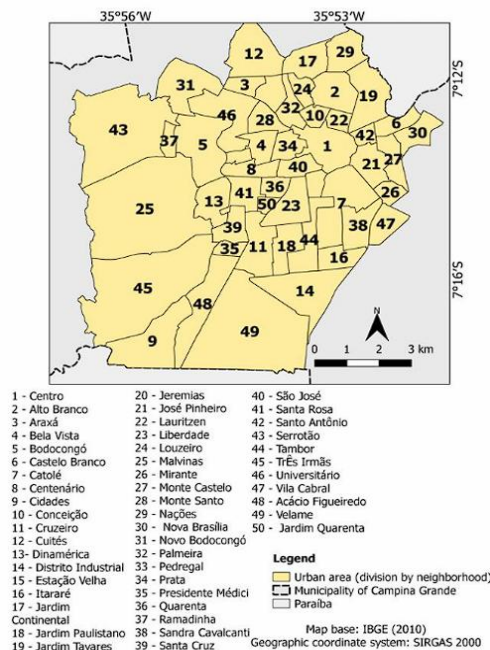
Fonte: SILVA, R. N. et al. Revista Geociências do Nordeste (Caicó), v. 6, n. 2, jul./dez. 2020, p. 54-64, p. 60<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> SILVA, R. N. da; et al. Social and infrastructural vulnerability in the urban area of Campina Grande, Paraíba, Brazil. Revista de Geociências do Nordeste, v. 6, n. 2, p. 54–64, 2020. DOI: 10.21680/2447-3359.2020v6n2ID18400.

No mapa do IVSI, praticamente todos os setores periféricos apareciam acima da mediana municipal (indicando alta vulnerabilidade), ao passo que a maioria dos setores centrais estava abaixo da mediana (baixa vulnerabilidade). Essa disparidade revelou a forte associação entre pobreza, informalidade e periferia urbana em Campina Grande. Deve-se notar que havia alguns setores sem dados (devido à ausência de população significativa ou questões de amostragem), mas a tendência geral corroborou a ligação entre localização periférica e exclusão social.

A Figura 06 apresenta um mapa dos bairros de Campina Grande, funcionando como referência espacial para a identificação das áreas de maior vulnerabilidade e das Zonas Especiais de Interesse Social mencionadas ao longo do trabalho. A leitura do recorte territorial permite perceber que diversos bairros populares se situam em porções mais afastadas da área central — como Serrotão, Cidades, Nova Bodocongó, Cuités, entre outros —, compondo um padrão de periferização associado à precariedade habitacional. Nesse contexto, o IBGE registra, no Censo 2010 (LIT – Aglomerados Subnormais), a existência de 41 setores censitários classificados como aglomerados subnormais no município, abrangendo aproximadamente 29 mil moradores, o que corresponde a cerca de 7% da população municipal à época<sup>18</sup>.

Figura 06 – Mapa de referência dos bairros que compõem a área urbana de Campina Grande (PB), numerados conforme divisão administrativa oficial (IBGE, 2010). Este mapa serve para localizar os territórios citados no diagnóstico.



Fonte: SILVA, R. N. et al. Revista Geociências do Nordeste (Caicó), v. 6, n. 2, jul./dez. 2020, p. 54-64, p. 61.

<sup>18</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais – informações territoriais. Tabela 1 – Algumas características dos setores censitários de aglomerados subnormais, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e os municípios – 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Aglomerados\\_subnormais/Aglomerados\\_subnormais\\_informacoes\\_territoriais/tabelas\\_pdf/tab01.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Aglomerados_subnormais/Aglomerados_subnormais_informacoes_territoriais/tabelas_pdf/tab01.pdf). Acesso em: 14 set. 2025.

Esses assentamentos informais disseminavam-se em vários interstícios da malha urbana, frequentemente em terrenos ambientalmente frágeis ou de pouco interesse do mercado imobiliário: margens de antigos lixões desativados, faixas ao longo de linhas férreas, encostas sujeitas a deslizamentos, fundos de vale sujeitos a inundações e outras áreas de risco. Tal padrão refletiu o processo histórico de urbanização excludente – impulsionado tanto por fatores demográficos (êxodo rural, crescimento populacional rápido) quanto pela falta de acesso da população de baixa renda à terra urbana formal.

Estudos locais<sup>19</sup> apontam que, até o fim da década de 1970, Campina Grande contava com apenas três favelas e que, poucos anos depois, esse número já alcançava 17, evidenciando a rápida intensificação da ocupação precária no período. Tal expansão é relacionada, na literatura, a pressões socioeconômicas agravadas por secas no Nordeste e à migração interna de famílias empobrecidas, com forte predominância de população migrante nos assentamentos. Nas décadas seguintes, a tendência de periferação e favelização prosseguiu: diante da escassez de alternativas de moradia acessível em áreas bem localizadas, parcelas expressivas da população passaram a erguer barracos ou autoconstruir em áreas sem infraestrutura e sem titularidade formal da terra<sup>20</sup>.

Como destacou Maia (2010), os bairros que concentravam assentamentos subnormais ficaram, em sua maioria, distantes do centro, evidenciando que a população de baixa renda, impossibilitada de arcar com os custos de habitação regular bem situada, foi compelida a ocupar as franjas da cidade em condições informais. Essa segregação residencial produziu um círculo vicioso de vulnerabilidade: famílias em áreas periféricas sofriam com a escassez de serviços públicos (transporte, saneamento, saúde, educação), altos custos de deslocamento e menor acesso a empregos, o que aprofundou as desigualdades.

Cabe ressaltar que houve esforços de intervenção urbana visando mitigar esses contrastes. Programas de urbanização de favelas, embora pontuais, trouxeram melhorias a algumas comunidades nos anos 2000 – por exemplo, nas ocupações do bairro Araxá e nas áreas de Bodocongó, como destacado anteriormente, que receberam infraestrutura por meio de projetos do Programa de Aceleração do Crescimento. Além disso, a produção massiva de moradias pelo programa MCMV modificou parcialmente o mapa da vulnerabilidade<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> RAMALHO, Deolinda de Sousa. Seca, migração e moradia: onde fica a mulher? Invisível? Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, Campina Grande, n. 13, p. 31-51, 1996, p. 40. DOI: 10.37370/raizes.1996.v.497. Disponível em: <https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/download/497/474/928>. Acesso em: 14 set. 2025.

<sup>20</sup> MAIA, Doralice Sátyro. A periferação e a fragmentação da cidade: loteamentos fechados, conjuntos habitacionais populares e loteamentos irregulares na cidade de Campina Grande-PB, Brasil. Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, v. 14, 2010. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-80.htm>. Acesso em: 02 out. 2025.

<sup>21</sup> BRASIL DE FATO – Paraíba. O programa Minha Casa Minha Vida em Campina Grande zerou o déficit, mas não resolveu o problema habitacional. 2 maio 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/colunista/observatorio-das-metropoles-nas-eleicoes-da-paraiba/2024/05/02/o-programa-minha-casa-minha-vida-em-campina-grande-zerou-o-deficit-mas-nao-resolveu-o-problema-habitacional/>. Acesso em: 14 jun. 2025.

Entre 2010 e 2020, mais de 13 mil unidades habitacionais foram construídas em Campina Grande, muitas em grandes loteamentos na periferia norte e sul da cidade. O Conjunto/Complexo Aluizio Campos, implantado em área periurbana no setor sul/sudeste de Campina Grande (associada ao bairro do Ligeiro), consolidou-se como um grande empreendimento habitacional planejado, com previsão/implantação de equipamentos e serviços básicos. Entretanto, por se localizar em faixa periférica da malha urbana, sua inserção territorial tende a reproduzir a lógica centro–periferia: ainda que contribua para reduzir o déficit habitacional quantitativo, pode manter distâncias físicas e funcionais em relação às centralidades e às oportunidades nelas concentradas (emprego, serviços especializados e redes urbanas).

De fato, estudos críticos questionaram se a simples construção de moradias em massa equivaleria a resolver o problema habitacional. Lima e Miranda (2024)<sup>22</sup> apontaram que, em Campina Grande, o programa Minha Casa, Minha Vida zerou o déficit, mas não resolveu plenamente a questão, pois persistiram déficits qualitativos e desafios de integração urbana. Houve evidências de inadimplência, unidades abandonadas ou subutilizadas e dificuldades de acesso a comércio e empregos nos novos conjuntos, indicando que prover casas era necessário, mas não suficiente para garantir moradia digna. A moradia adequada envolvia também segurança da posse, infraestrutura, acessibilidade e inserção na cidade.

Em Campina Grande, estudos indicam que a vulnerabilidade socioinfraestrutural tende a se concentrar nas bordas do perímetro urbano, em contraste com patamares relativamente mais baixos nas áreas centrais. No Plano Diretor de 2025, parte desses territórios é incorporada ao instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com a delimitação de ZEIS 1 em assentamentos e áreas específicas — como Vila dos Teimosos, Vila Cabral, Rosa Mística, Pedregal, Três Irmãs, Mutirão (Serrotão), Novo Bodocongó, Jardim Continental e Castelo Branco — e a criação de ZEIS 2 para Luiz Gomes (art. 54), orientando a priorização de urbanização, regularização e provisão habitacional.

A sobreposição entre bairros vulneráveis e bairros legalmente definidos para política habitacional foi positiva no sentido de direcionar esforços onde mais precisava. No entanto, também revelou que a cidade manteve, ao longo do tempo, bolsões de pobreza quase estanques. A criação das Zonas Especiais de Interesse Social, por si só, não alterou automaticamente essa realidade – foi preciso que as declarações legais se convertessem em planos de urbanização, regularização fundiária e oferta de serviços.

Nesse diapasão, a desigualdade socioespacial de Campina Grande manifestou-se geograficamente: um centro bem infraestruturado e dotado de investimentos versus periferias

---

<sup>22</sup> LIMA, Jobson Bruno da Silva; MIRANDA, Livia. O Programa Minha Casa, Minha Vida em Campina Grande: zerou o déficit, mas não resolveu o problema habitacional? Brasil de Fato – coluna “Observatório das Metrôpoles nas Eleições da Paraíba”, 2 maio 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/colunista/observatorio-das-metropoles-nas-eleicoes-da-paraiba/2024/05/02/o-programa-minha-casa-minha-vida-em-campina-grande-zerou-o-deficit-mas-nao-resolveu-o-problema-habitacional/>. Acesso em: 26 ago. 2025.



marcadas por precariedade. Esse padrão centro–periferia do desenvolvimento urbano local foi perpetuado pela ausência, por muitos anos, de políticas urbanas redistributivas eficazes.

O reconhecimento do problema – via diagnóstico do Índice de Vulnerabilidade Social e Infraestrutural, delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social, etc. – foi um passo importante. Entretanto, a persistência dessa desigualdade indicou que os instrumentos do Plano Diretor anteriores não conseguiram, até então, reverter significativamente o quadro de segregação urbana. Restou avaliar criticamente se as novas diretrizes do Plano Diretor de 2025, aliadas a políticas públicas vigorosas, poderiam promover uma cidade mais equitativa e integrada.

## 2.4 PLANO DIRETOR, EQUIDADE E CIDADANIA URBANA: BALANÇO CRÍTICO E PROPOSTAS

A análise histórica do Plano Diretor de Campina Grande evidenciou um descompasso entre a previsão normativa e a dinâmica socioespacial efetivamente produzida, quadro que dialoga com um padrão observado em diversas cidades brasileiras. No plano jurídico, sobretudo a partir do Estatuto da Cidade (2001), os planos diretores passaram a incorporar diretrizes e instrumentos voltados à função social da propriedade, à contenção da exclusão territorial e ao fortalecimento do direito à moradia.

No plano da implementação, entretanto, a tradução desses comandos em resultados concretos foi condicionada por fatores estruturais: a própria complexidade técnica e procedimental da revisão e da execução do plano (diagnósticos, bases cartográficas, compatibilizações normativas e etapas participativas), a necessidade de capacidade institucional contínua, além de condicionantes conjunturais, como a pandemia de COVID-19, que afetou rotinas administrativas e processos participativos em múltiplos contextos. Por isso, impôs-se um balanço crítico da efetividade normativa, dos obstáculos verificados e da formulação de caminhos de aprimoramento da política urbana e habitacional local.

Do ponto de vista da eficácia normativa, pode-se afirmar que os Planos Diretores de 1996 e 2006 tiveram alcance limitado na promoção da equidade urbana. Ambos introduziram inovações relevantes – como a definição de Zonas Especiais de Interesse Social, a criação de zonas especiais a exemplo da Zona de Recuperação Urbana e a previsão de planos setoriais de habitação – mas esbarraram em obstáculos como a falta de regulamentação tempestiva (caso das Zonas Especiais de Interesse Social, regulamentadas apenas em 2009), a descontinuidade administrativa e a insuficiência de recursos para viabilizar as ações previstas.

A defasagem entre a previsão normativa e a operacionalização das diretrizes urbanísticas contribuiu para que as melhorias se materializassem de forma gradual: embora o planejamento municipal já apontasse a necessidade de enfrentar precariedades habitacionais e territoriais, a

consolidação de instrumentos e recortes operacionais ocorreu de modo progressivo — por exemplo, com ZEIS sendo delimitadas e regulamentadas apenas em 2009.

Quanto ao Plano Diretor de 2025, ainda é cedo para aferir resultados empíricos, mas o texto já explicita um desenho institucional e instrumental mais amplo e um processo de revisão estruturado com participação social em etapas, incluindo leitura territorial e audiências públicas. O plano incorpora e organiza instrumentos clássicos da política urbana — como parcelamento/edificação/utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e operações urbanas consorciadas — e delimita ZEIS (ZEIS 1 e ZEIS 2), o que desloca o foco para desafios de implementação: regulamentação por normas específicas e rotinas administrativas, conversão das ZEIS em programas efetivos de urbanização/regularização e provisão habitacional, sustentação financeira (inclusive por mecanismos já existentes como o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social) e, por fim, continuidade administrativa com monitoramento sistemático de instrumentos, programas e projetos no âmbito do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Democrática.

Uma constatação central deste estudo é que a efetividade do Plano Diretor depende menos da sofisticação do texto e mais de rotinas estáveis de execução, com participação, financiamento e continuidade administrativa. Em Campina Grande, a existência de instrumentos como ZEIS e mecanismos fiscais só produz efeitos quando há regulamentação, priorização territorial e monitoramento, convertendo diretrizes em ações verificáveis.

- Governança e controle social: garantir funcionamento regular dos conselhos e publicar, anualmente, um relatório simples de execução (metas, ações e pendências), com escutas periódicas em ZEIS.
- Integração setorial por território: para cada ZEIS e grandes conjuntos, adotar plano integrado (habitação + infraestrutura + equipamentos + transporte), tratando-os como “bairros completos”.
- Instrumentos fundiários/fiscais: estruturar um fluxo objetivo para acionar PEUC/IPTU progressivo e medidas correlatas em imóveis ociosos bem localizados, com cadastro e banco de terras voltados à HIS.
- Financiamento (FMHIS): fortalecer a operacionalização do Fundo com governança colegiada, critérios públicos e fontes diversificadas (orçamento + instrumentos urbanísticos + cooperação intergovernamental).
- Indicadores e revisão: definir um conjunto enxuto de indicadores (Reurb, saneamento, urbanização, produção HIS etc.) com divulgação anual e uso direto na gestão e na revisão periódica do plano.

Em última instância, o direito à moradia digna e à cidade deve ser avaliado não apenas pela quantidade de casas entregues, mas pela qualidade da inserção urbana dessas moradias. Como ressalta o presente estudo, é preciso garantir que as novas habitações estejam conectadas à cidade formal, com segurança na posse e acesso a serviços, sob pena de se perpetuar a segregação. Campina Grande possui agora um arcabouço normativo mais completo para atacar seus problemas urbanos; as propostas acima visam auxiliar na transição da letra da lei para a concretude da justiça urbana, efetivando o que a Constituição de 1988 e o Plano Diretor de 2025 preconizam.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória do Plano Diretor de Campina Grande evidenciou (e evidencia), de forma emblemática, a dificuldade de converter diretrizes legais em transformações concretas. Em quase três décadas, houve avanços normativos relevantes – incorporação de princípios da reforma urbana, criação de instrumentos para moradia digna, identificação de áreas vulneráveis –, mas também uma expressiva distância entre norma e prática, refletida na persistência da segregação centro–periferia, na proliferação de assentamentos informais e na concentração territorial da pobreza. Apenas com a revisão de 2025 o Município atualizou de modo abrangente seu Plano Diretor, abrindo nova janela de oportunidade para enfrentar esses problemas.

Os resultados da pesquisa demonstraram que o planejamento urbano, isoladamente, não produz mudanças: leis e planos só ganham eficácia quando acompanhados de gestão qualificada, participação social e financiamento estável. Em Campina Grande, a (in)eficácia pretérita do Plano Diretor decorreu de fragilidades institucionais e restrições econômicas, que o novo plano buscou mitigar ao fixar metas e integrar políticas, condicionando seu êxito ao compromisso continuado do poder público e da sociedade.

Reafirma-se, por fim, que o direito à moradia digna não se resume à redução do déficit numérico, mas envolve qualidade urbanística, integração à cidade e segurança da posse. A experiência campinense indicou que equidade, cidadania e justiça social são construções graduais, que dependem de planos diretores efetivamente implementados e traduzidos em melhora concreta das condições de vida, para que a moradia digna se torne, de fato, um direito acessível a todos.

O estudo indicou que o Plano Diretor de Campina Grande se mostrou parcialmente eficaz na promoção da moradia digna e da justiça social. Ainda que persistam desafios e lacunas de implementação, foram identificados avanços normativos e resultados concretos relevantes, especialmente na ampliação de instrumentos e na produção habitacional recente. De modo geral, o diagnóstico final revelou um desempenho melhor e mais consistente do que os pesquisadores supunham antes de iniciar a investigação.



## REFERÊNCIAS

A REPORTAGEM. Prefeitura de Campina Grande conclui audiências públicas para revisão do Plano Diretor da cidade. [S.l.]: A Reportagem, [s.d.]. Disponível em: <https://areportagem.com.br/prefeitura-de-campina-grande-conclui-audiencias-publicas-para-revisao-do-plano-diretor-da-cidade/>. Acesso em: 9 abr. 2025.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. City Ordinance and the Building of Sustainable, Fair and Democratic Cities. *Direito e Democracia*, Canoas, v. 2, n. 2, p. 309–317, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos N. Coutinho. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009. Institui o Programa Minha Casa, Minha Vida e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 2009.

BRASIL DE FATO. O programa Minha Casa Minha Vida em Campina Grande “zerou” o déficit, mas não resolveu o problema habitacional. Coluna “Observatório das Metrópoles nas Eleições da Paraíba”, 2 maio 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/colunista/observatorio-das-metropoles-nas-eleicoes-da-paraiba/2024/05/02/o-programa-minha-casa-minha-vida-em-campina-grande-zerou-o-deficit-mas-nao-resolveu-o-problema-habitacional/>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CAMPINA GRANDE (PB). Lei Municipal n.º 3.236, de 19 de dezembro de 1996. Institui o Plano Diretor do Município de Campina Grande. Campina Grande: Câmara Municipal, 1996.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 003, de 27 de dezembro de 2006. Revisa e atualiza o Plano Diretor de Campina Grande. Campina Grande: Câmara Municipal, 2006.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 4.806, de 30 de dezembro de 2009. Delimita Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Município de Campina Grande e dá outras providências. Campina Grande: Câmara Municipal, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 213, de 3 de janeiro de 2025. Institui o novo Plano Diretor do Município de Campina Grande. Campina Grande: Câmara Municipal, 2025.



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE. Com 38 emendas, Câmara de Campina aprova novo Plano Diretor do Município. 30 dez. 2024. Disponível em: <https://www.camaracg.pb.gov.br/com-38-emendas-camara-de-campina-aprova-novo-plano-diretor-do-municipio>. Acesso em: 2 jan. 2025.

CARVALHO, Maria Jackeline Feitosa. Moradia popular e o direito à cidade: quando a cidade diz NÃO. Brasil de Fato – Paraíba, 21 maio 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/colunista/observatorio-das-metropoles-nas-eleicoes-da-paraiba/2024/05/21/moradia-popular-e-o-direito-a-cidade-quando-a-cidade-diz-nao/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

DÉRCIO. Prefeito de Campina Grande sanciona novo Plano Diretor: confira os principais pontos. [S.l.]: Dércio, [s.d.]. Disponível em: <https://dercio.com.br/prefeito-de-campina-grande-sanciona-novo-plano-diretor-confira-os-principais-pontos/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. Trad. Nelson Boeira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Direito à moradia adequada e a segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? Revista UFMG, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212–233, jan./jun. 2013.

\_\_\_\_\_; ALFONSIN, Betânia (Coords.). Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

\_\_\_\_\_; ALFONSIN, Betânia (Coords.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais – informações territoriais. Tabela 1 – Algumas características dos setores censitários de aglomerados subnormais, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e os municípios – 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Aglomerados\\_subnormais/Aglomerados\\_subnormais\\_informacoes\\_territoriais/tabelas\\_pdf/tab01.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Aglomerados_subnormais/Aglomerados_subnormais_informacoes_territoriais/tabelas_pdf/tab01.pdf). Acesso em: 14 set. 2025.

\_\_\_\_\_. Portal oficial. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

LIMA, Jobson Bruno da Silva; MIRANDA, Livia. O Programa Minha Casa, Minha Vida em Campina Grande: zerou o déficit, mas não resolveu o problema habitacional? Brasil de Fato – coluna “Observatório das Metrôpoles nas Eleições da Paraíba”, 2 maio 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/colunista/observatorio-das-metropoles-nas-eleicoes-da-paraiba/2024/05/02/o-programa-minha-casa-minha-vida-em-campina-grande-zerou-o-deficit-mas-nao-resolveu-o-problema-habitacional/>. Acesso em: 26 ago. 2025.

MAIA, Doralice Sátyro. A periferação e a fragmentação da cidade: loteamentos fechados, conjuntos habitacionais populares e loteamentos irregulares na cidade de Campina Grande-PB, Brasil. Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, v. 14, 2010. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-80.htm>. Acesso em: 02 out. 2025.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2017.

\_\_\_\_\_. Para entender a crise urbana. Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, v. 8, n. 1, p. 11–22, 2015.

\_\_\_\_\_. Cidades no Brasil: neodesenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório? Política Social e Desenvolvimento, Campinas, n. 1, nov. 2013. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2013/07/12/cidades-no-brasil-neodesenvolvimentismo-ou-crescimento-periferico-predatorio/>. Acesso em: 16 jul. 2025.

MORAES, Demóstenes; MIRANDA, Lívia; CARVALHO, Myrian; ALMEIDA, Ana; LACERDA, Josete. Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas de urbanização de favelas – avaliação do ciclo recente: Campina Grande/PB. Relatório final. Campina Grande, mar. 2021. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Campina-Grande\\_UFPB.pdf](https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Campina-Grande_UFPB.pdf). Acesso em: 08 out. 2025.

MOTA, Leonardo de Araujo e; CAVALCANTI, Anselmo Ronsard. Macroeconomia, habitação e desenvolvimento regional: o Complexo Multimodal Aluizio Campos em Campina Grande-PB. Qualitas Revista Eletrônica, v. 21, n. 2, p. 59-86, maio/ago. 2020. DOI: 10.18391/req.v21i2.5705. Disponível em: <https://revista.uepb.edu.br/QUALITAS/en/article/download/2588/2006/7937>. Acesso em: 09 out. 2025.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES; UFPB. Relatório Final – Campina Grande (PB). João Pessoa: UFPB, 2021. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Campina-Grande\\_UFPB.pdf](https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Campina-Grande_UFPB.pdf). Acesso em: 3 mar. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE. Para Cima: novo Plano Diretor prevê crescimento vertical e adensamento da área central como oportunidade para o desenvolvimento de Campina Grande. Campina Grande, 10 out. 2025. Disponível em: <https://campinagrande.pb.gov.br/para-cima-novo-plano-diretor-preve-crescimento-vertical-e-adensamento-da-area-central-como-oportunidade-para-o-desenvolvimento-de-campina-grande/>. Acesso em: 15 out. 2025.

RAMALHO, Deolinda de Sousa. Seca, migração e moradia: onde fica a mulher? Invisível? Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, Campina Grande, n. 13, p. 31-51, 1996. DOI: 10.37370/raizes.1996.v.497. Disponível em: <https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/download/497/474/928>. Acesso em: 14 set. 2025.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

SILVA, R. N. da; et al. Social and infrastructural vulnerability in the urban area of Campina Grande, Paraíba, Brazil. Revista de Geociências do Nordeste, v. 6, n. 2, p. 54–64, 2020. DOI: 10.21680/2447-3359.2020v6n2ID18400.