



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Política habitacional, produção do espaço urbano e favelização na trajetória da COHAB-Bauru¹

Jefferson O. Goulart
PPGARQ – FAAC/UNESP

Anna Beatriz Pianca Krause
PPGARQ – FAAC/UNESP

Jennifer Souza Santos
FAAC/UNESP

Sessão Temática 5: Direito à cidade e habitação no Brasil

Resumo. Este trabalho apresenta resultados de pesquisas que tomam como objeto de estudo uma cidade de porte médio do interior (Bauru/SP), abordando a atuação de sua Companhia de Habitação Popular e o processo de favelização deste município, contexto que remete ao tema do direito à cidade a partir das correspondentes políticas habitacionais e dos padrões de produção do espaço urbano. Trata-se de estudo original, pois a literatura dedica-se preferencialmente aos estudos de grandes centros metropolitanos. A investigação compreendeu a catalogação quantitativa e a análise qualitativa da produção habitacional da COHAB-Bauru, tomando-se como hipótese que a provisão habitacional implica em produção do espaço urbano. Mesmo que políticas habitacionais sejam pautadas pelo enfrentamento do déficit quantitativo, também contribuem para a descontinua expansão da malha urbana e resultam em cidades espacial e socialmente fragmentadas. A urbanização acelerada a partir da segunda metade do séc. XX, associada ao aumento demográfico, marcou o surgimento das primeiras ocupações irregulares na cidade. Em que pese a expressiva provisão habitacional da Cohab-Bauru e do Programa Minha Casa Minha Vida no período recente, a favelização persistiu e aumentou no séc. XXI, constatação suficiente para evidenciar o caráter errático de políticas públicas de habitação restritas à produção de moradias.

Palavras-chave: habitação social; COHAB-Bauru; favelização; políticas públicas.

Housing policy, production of urban space and slum development in the trajectory of COHAB-Bauru

Abstract. This paper presents research results that take a medium-sized city in the interior of Brazil (Bauru/SP) as their object of study, addressing the performance of its Companhia de Habitação Popular and its slumming process, context that refers to the problem of the right to the city based on the corresponding housing policies. This is an original study, as the literature is preferably dedicated to studies of large metropolitan centers. The investigation comprised the quantitative cataloging and qualitative analysis of COHAB-Bauru's housing production, taking as a hypothesis that housing provision also implies the production of urban space. Even if housing policies are guided by facing the quantitative deficit, they also contribute to the discontinuous expansion of the urban fabric and result in spatially and socially fragmented cities. Accelerated urbanization from the second half of the 20th century onwards, associated with the demographic increase, marked the emergence of the first irregular occupations in the city. Despite the expressive housing provision of COHAB-Bauru and of the Minha Casa Minha Vida Program in the recent period, the favelization persisted and increased in the 20th century, enough evidence to show the erratic nature of public housing policies restricted to the production of housing.

Keywords: social housing; COHAB-Bauru; slum processes; public policies.

¹ Este Trabalho apresenta resultados parciais de pesquisas financiadas pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processo Fapesp nº 2021/09243-0) e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) – Código de Financiamento 001, agências às quais os autores agradecem o apoio.

Política de vivienda, producción del espacio urbano y chabolización en la trayectoria de la COHAB-Bauru

Resumen. Esta comunicación presenta resultados de investigaciones sobre una ciudad media del interior de Brasil (Bauru/SP), abordando la actuación de su Companhia de Habitação Popular y su proceso de chabolización, contexto que se refiere al tema del derecho a la ciudad a partir de las correspondientes políticas de vivienda. Este es un estudio original, ya que la literatura elige estudios de grandes centros metropolitanos. La investigación comprendió la catalogación cuantitativa y el análisis cualitativo de la producción de vivienda de la COHAB-Bauru, tomando como hipótesis que la provisión de vivienda implica la producción de espacio urbano. Si bien las políticas de vivienda se guían por enfrentar el déficit cuantitativo, contribuyen a la expansión discontinua del tejido urbano y resultan en ciudades espacial y socialmente fragmentadas. La urbanización acelerada a partir de la segunda mitad del siglo XX, asociado al incremento demográfico, marcó el surgimiento de las primeras ocupaciones irregulares. A pesar de la expresiva oferta habitacional de la COHAB-Bauru y del Programa Minha Casa Minha Vida en el período reciente, la chabolización persistió y se acrecentó en el siglo XXI, suficiente evidencia para mostrar el carácter errático de las políticas públicas de vivienda social restringidas a la producción de vivienda.

Palabras clave: vivienda social; COHAB-Bauru; chabolización; políticas públicas.

1. Introdução

Como a urbanização brasileira associou-se historicamente à consolidação do modelo desenvolvimentista no séc. XX, a literatura sobre o planejamento urbano e regional e as políticas habitacionais privilegiou os estudos sobre os grandes centros metropolitanos (BONDUKI, 2017; MARICATO, 2013; 2011; VILLAÇA, 2001; 2004). Essa escolha do objeto empírico é compreensível porque tais aglomerações concentraram expressiva parcela das demandas habitacionais e porque expuseram com radicalidade os temas das desigualdades socioespaciais, da concentração fundiária e da espoliação urbana (KOWARICK, 1993). Não obstante esse valioso legado, ainda há insuficiência de estudos de caso e de pesquisas comparadas sobre outras escalas urbanas.

Em razão dessa lacuna, este trabalho toma Bauru como objeto de estudo, município de porte médio localizado no interior do estado de São Paulo (SP). Originalmente fundada em meio à expansão cafeeira rumo ao oeste paulista de fins do séc. XIX, a cidade passou por importantes transformações urbanas na segunda metade do séc. XX. Trata-se de uma cidade média com localização privilegiada na região central de SP, distante 326 km da capital (Figura 1).

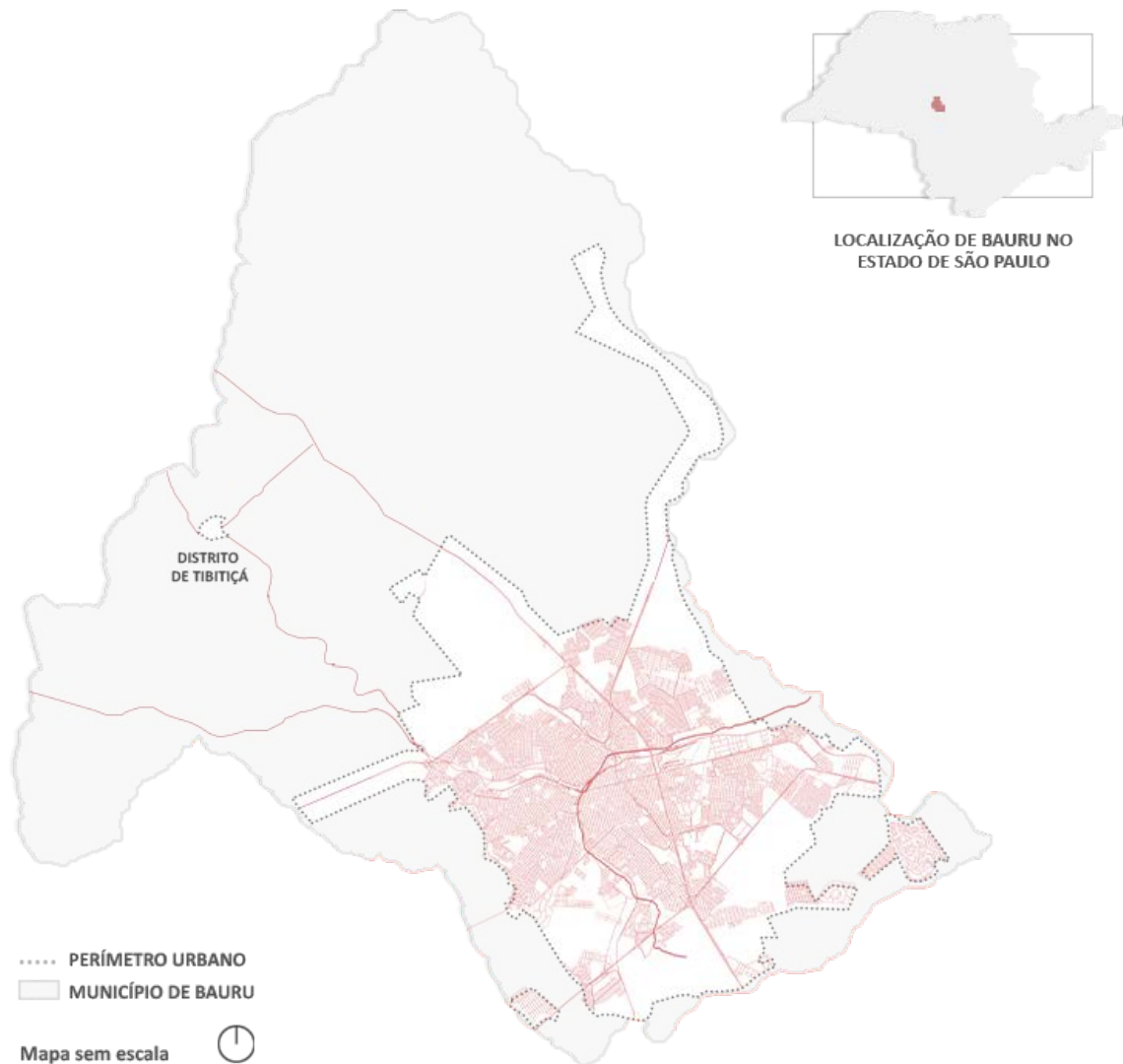


Figura 1. Mapa do município de Bauru e sua localização no estado de São Paulo (fonte: elaborada pelos autores).

O município tem população estimada de 366.825 habitantes e extensão territorial de 667,68 km², com densidade demográfica de 549,4 hab./km² e alto grau de urbanização de 98% (superior à média do estado, de 96,6%). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é 0,801 (considerado elevado), e ocupava, respectivamente, as 20^a e 37^a posições nos rankings estadual e nacional em 2010 (Figura 2). Em 2019, assumiu, nesta ordem, os 22^o e 69^o lugares da classificação do PIB nos rankings estadual e nacional, e seu PIB per capita equivale a R\$ 40.668,42.¹

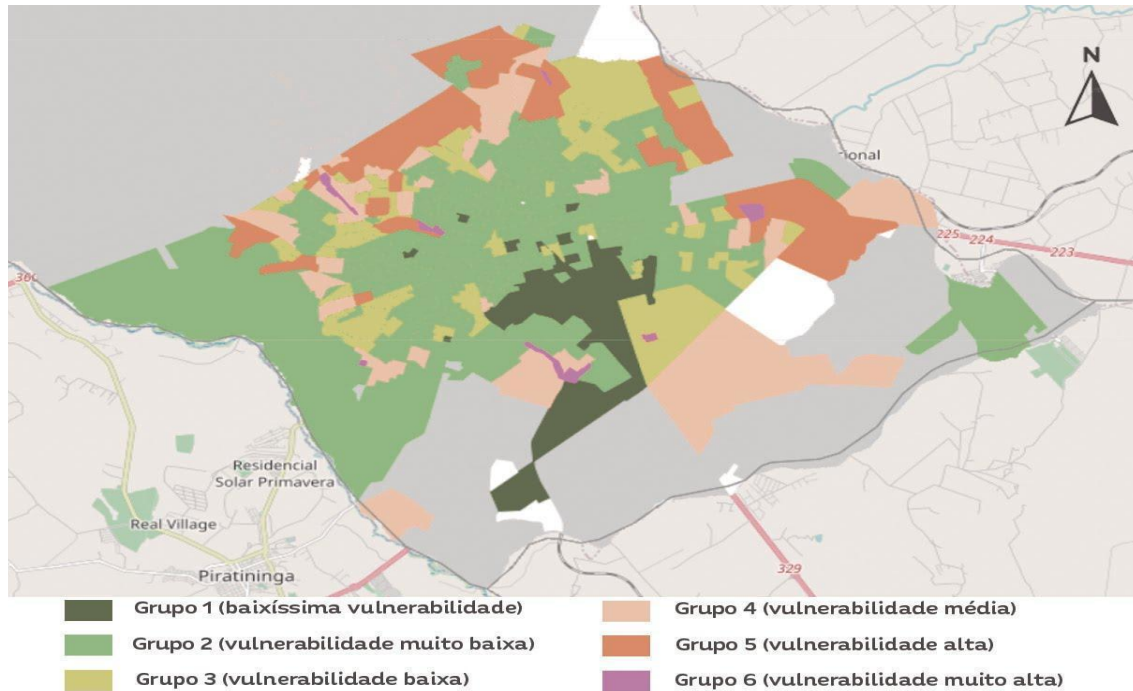


Figura 2. Município de Bauru: Mapa do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)² (fonte: elaborada pelos autores, com base em SEADE, 2010)

A despeito do IDH alto, a cidade apresenta um quadro de expressivas desigualdades sociais. Conforme dados apresentados pela Prefeitura do município em 2005 em seu Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS): “um quinto da população mais pobre detinha 9% da renda, enquanto o quinto mais rico se apropria de 42%” (BAURU, 2008, p.9). Essa desigualdade é evidenciada na distribuição espacial da população a partir dos indicadores de vulnerabilidade socioeconômica igualmente díspares.

As políticas de interiorização do desenvolvimento e de desconcentração industrial da década de 1970 (CANO, 2011; 1990) alçaram as cidades médias a um novo patamar de protagonismo no desenvolvimento urbano, especialmente no interior de São Paulo, território de vanguarda na modernização econômica do país que se beneficiou de investimentos expressivos em logística e na difusão do parque industrial (NEGRI, 1996; TAVARES, 2015). Sinteticamente, a interiorização do desenvolvimento ocorreu em razão de três objetivos principais: “equilibrar o desenvolvimento no território; resolver os problemas de alta concentração na metrópole paulista (capital São Paulo e arredores); garantir o crescente aumento dos rendimentos da atividade industrial” (TAVARES, 2018, p.361).

A modernização da cidade acompanhou o *ethos* desenvolvimentista do país, e para adequar-se aos padrões desejados, “o poder público local deveria impor transformações que fizessem da cidade de Bauru um ‘canteiro de obras’” (CATELAN, 2008, p.62), concepção amplamente disseminada pelas elites, gestores públicos e imprensa locais (LOSNAK, 2004).

Não obstante tais esforços, Bauru distinguiu-se como uma das cidades que, apesar das tentativas de implantação de “políticas de atração de investimentos industriais, em especial através da instalação de Distritos industriais, não puderam atrair grande quantidade de novas indústrias” (NEGRI, 1996). Além de a economia local conservar-se predominantemente baseada no setor terciário, a aprovação de lotes e parques industriais nesse período causou mudanças significativas no tecido urbano (GOULART; TERCI; OTERO, 2016; 2017).

O debate sobre o desenvolvimento e a modernização da cidade ganhou maior expressão a partir da década de 1950, particularmente no mandato do prefeito Nicola Avallone Júnior (1956-1959). As motivações em torno dos ideais de modernização das elites das cidades médias paulistas foram provocadas pela dissociação pretendida dessa classe social do “mundo rural”, que se volta aos “signos de moderno, identificados com a vida metropolitana”. Assim, o “interesse em buscar os signos de ‘urbano’ e ‘moderno’ conduziria esses habitantes a maior disponibilidade para destruir o ‘velho’ e imprimir a marca do ‘novo’ na paisagem urbana e em suas práticas socioespaciais, no que se inclui um novo jeito de morar e viver” (SPOSITO, 2004, p.137).

Nessas condições, as problemáticas urbanas que antes se restringiam às metrópoles (obstrução do acesso à terra urbanizada, segregação socioespacial, oferta precária de infraestrutura e de bens e serviços públicos) passaram a incidir também em cidades médias como Bauru em função das transformações espaciais das atividades econômicas e dos padrões de urbanização. Assim, as políticas atrativas adotadas pelos governos locais (oferta de terra urbanizada, incentivos fiscais, criação de distritos industriais etc.) vieram também carregadas de ônus, dado que essas cidades passaram a enfrentar as mesmas problemáticas metropolitanas em termos de habitação, carências sociais, planejamento urbano e limites de recursos orçamentários (NEGRI, 1996).

Até meados da década de 1980, o crescimento urbano de Bauru esteve associado à implantação e expansão do sistema viário, às tentativas (frustradas) de conferir uma dinâmica predominantemente industrial à cidade e à produção habitacional da COHAB-Bauru (FARIA, 1988 *apud* OTERO, 2016). Nesses termos, “os núcleos habitacionais e as avenidas se constituíam em facetas de uma mesma dinâmica que negava espaços políticos, sociais e subjetivos” (LOSNAK, 2004, p.212).

A virada do milênio foi marcada pela consolidação de um tecido urbano caracterizado por grandes vazios intermediários. Entrou em voga um novo padrão de segregação espacial representado pelos loteamentos fechados, os quais também começaram a ocupar as franjas da cidade. Isto revela uma reversão na lógica de organização social do espaço urbano que até então era definida apenas pela clivagem centro-periferia. Tais empreendimentos ganharam vulto, diminuindo-se a distância física entre as classes ao mesmo tempo em que se inovaram os mecanismos de fragmentação socioespacial.³ Assim:

O processo de ocupação do território, no final do século XX, se acelera a partir da perda da vitalidade do centro urbano e de seu abandono como área para moradia. Novas ramificações da cidade são estendidas para as classes altas, através dos condomínios de prédios e residenciais fechados, ao sul. Para os mais pobres, o processo se dá através dos parcelamentos privados muito distantes, via conjuntos habitacionais e, atualmente, através de grupos de prédios em condomínio, em todos os demais quadrantes urbanos. O que iguala as situações é o fato de estarem sempre nas franjas da cidade, entre vazios urbanos (GHIRARDELLO, 2020, p.310).

O que salta aos olhos, afinal, é que a “Cidade Sem Limites”, influenciada pelas representações de grandiosidade, pujança e ascensão político-econômica reproduziu perversamente a estratificação socioespacial. De fato, não houve limites. O que se observou foi a expansão desordenada do espaço urbano, caracterizada por um território fragmentado interposto por vazios urbanos especulativos e, nesse sentido, a provisão de moradias populares – inicialmente através da

COHAB-Bauru e posteriormente pelos parcelamentos privados – materializou o acesso desigual e seletivo à terra urbanizada, ensejando enormes obstáculos ao direito à cidade.

2. A COHAB-Bauru

Instituída pela Lei Municipal nº 1.222/1966 – na gestão do prefeito Nuno de Assis (1964-1969) –, a COHAB-Bauru tornou-se a principal agência responsável pela provisão de moradia popular em âmbitos local e regional, atuando como agente financeiro de operações a partir dos recursos originários do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), os quais eram repassados por seus administradores monetários, inicialmente pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) e, com a extinção deste, posteriormente pela Caixa Econômica Federal (CEF).

Como sociedade de economia mista de direito privado e prestadora de serviços públicos, a COHAB-Bauru foi organizada na forma de ações divididas em diferentes cotas societárias entre agentes públicos (municipalidades) e agentes privados (pessoas físicas e jurídicas), o que sinaliza a existência de um jogo de interesses que se refletiu na forma como a agência conduziu suas atividades, visto que a proporção do controle acionário teve correspondência nos votos de seus representantes nas assembleias deliberativas.

O controle acionário mais recente da Sociedade indica um percentual sobre capital com participação de cinco municipalidades. A Prefeitura Municipal de Bauru ocupa a posição de acionista majoritária – como era desde a sua criação –, e além dela as Prefeituras Municipais de Marília, Dracena, Piratininga e Santa Cruz do Rio Pardo também figuram como acionistas.

Desde sua fundação, a trajetória da COHAB-Bauru demonstrou desempenho nada desprezível na produção habitacional. De acordo com os dados oficiais⁴, sua produção totalizou 64.465 unidades habitacionais, das quais 17.366 UH foram implantadas no município sede (equivalente a 26,94%) e 47.099 UH distribuídas em outros 81 municípios e 2 distritos municipais, o que, em termos de alcance territorial, contabiliza mais de 70% de sua produção. Como importante agente promotor e financeiro de moradias populares, a COHAB-Bauru figura atualmente como a terceira Companhia Habitacional mais representativa do estado de São Paulo em termos de produção habitacional (15,19%), ficando atrás somente das COHABs de São Paulo (26,07%) e de Ribeirão Preto (20,98%) (NEGRELOS, 2021).

A trajetória produtiva da COHAB-Bauru teve início no ano de 1968, com a construção do pioneiro Núcleo Residencial Jardim Redentor I, próximo da área destinada ao Distrito Industrial. Inovador sob a ótica do desenho urbano, o projeto era composto por pequenas quadras retangulares organizadas e centralizadas por praças de vizinhança, formando um sistema próprio de áreas verdes (GHIRARDELLO, 2020). Em que pese tratar-se de uma proposta de implantação singular, a concepção projetual inovadora não seria aplicada em projetos posteriores.

Entre 1968-1996, a COHAB-Bauru produziu 27 conjuntos habitacionais em Bauru (Tabela 1), dos quais: 18 com menos de 500 UH; 3 com montante entre 500 e 1.000 UH; e outros 6 com mais de 1.000 UH, cujos projetos caracterizam-se majoritariamente pela tipologia unifamiliar horizontal, com casas térreas em alvenaria de tijolos isoladas no lote ou geminadas duas a duas. Tal padrão tipológico estava estritamente relacionado à necessidade de ocupar grandes porções de terras (de mais baixo custo) que fossem capazes de comportar ampla oferta de unidades habitacionais. Esse padrão indica uma dinâmica sistêmica da produção habitacional popular como vetor da expansão urbana, alcançando-se áreas cada vez mais longínquas da cidade precisamente pelo custo mais baixo da terra, ademais como ocorreu em outras cidades (NEGRELOS, 2021).

Conforme Capelozza (2014), os conjuntos eram loteados pelo modelo tradicional (através da contratação de empresas de projeto e execução) e por mutirões (caracterizados pela má qualidade do projeto urbano e das habitações). O sistema de mutirão sob gerenciamento da COHAB-Bauru

foi responsável pelo loteamento de 7 conjuntos, de modo que “para sua viabilização as terras não eram compradas de particulares, mas doadas pela Prefeitura, sendo parte delas áreas verdes de outros empreendimentos” (GHIRARDELLO, 2020, p.311).

Essas características marcaram uma atividade produtiva de caráter relativamente variado. Excetuando-se a tipologia arquitetônica dos imóveis, predominantemente unifamiliar horizontal, a COHAB-Bauru variou tanto na quantidade de unidades residenciais produzidas por conjuntos quanto na maneira de executar os loteamentos.

Tabela 1. Conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-Bauru na cidade sede (fonte: elaborado pelos autores).

Nº	Conjunto	Implantação	Tipologia	Região	UH
1	Jardim Redentor I	jul. 1968	Casa	Leste	452
2	Jardim Nova Esperança I	mar. 1970	Casa	Oeste	252
3	Jardim Redentor II	ago. 1973	Casa	Leste	661
4	N. R. Bom Samaritano	abr. 1977	Casa	Leste	105
5	Jardim Nova Esperança II	out. 1978	Casa	Oeste	400
6	Jardim Progresso	ago. 1980	Casa	Oeste	240
7	Jardim Redentor III	nov. 1980	Casa	Leste	132
8	N. H. Presidente Ernesto Geisel I	nov. 1980	Casa	Leste	800
9	N. H. Presidente Ernesto Geisel II	nov. 1980	Casa	Leste	1.110
10	N. H. Presidente Ernesto Geisel III	nov. 1980	Casa	Leste	312
11	C. H. Alto Alegre	jan. 1981	Casa	Oeste	248
12	Mutirão Severina Dario Sbeghen	dez. 1982	Casa	Norte	104
13	Mutirão Carmem Carrijo Coube	dez. 1982	Casa	Sul	46
14	N. H. Beija Flor	mar. 1983	Casa	Norte	1.220
15	N. H. Eng. Octávio Rasi	set. 1983	Casa	Leste	1.008
16	Mutirão Jardim Ouro Verde	nov. 1983	Casa	Oeste	120
17	Mutirão Nove de Julho	nov. 1983	Casa	Oeste	171
18	N. H. Edison Bastos Gasparini	jun. 1984	Casa	Norte	1.228
19	Mutirão Luiz Edmundo Coube	jun. 1984	Casa	Leste	88
20	Mutirão Darcy Cesar Improta	out. 1987	Casa	Norte	137
21	N. H. Índia Vanuire	jul. 1989	Casa	Norte	308
22	N. H. Ver. Edison Fco. da Silva	jul. 1989	Casa	Oeste	937
23	Mutirão Leão XIII	dez. 1990	Casa	Oeste	106
24	N. H. Mary Dota	dez. 1990	Casa	Norte	3.638
25	R. Pastor Arlindo L. Viana	ago. 1993	Casa	Leste	484
26	C. H. José Regino	set. 1994	Casa	Leste	1.014
27	Vila Tecnológica José Queda	out. 1996	Casa/Aptos.	Leste	99
Total		-	-	-	15.420

Dos conjuntos que obtiveram produção superior a 1.000 unidades habitacionais (9, 14, 15, 18, 24 e 26), todos estão localizados nas regiões norte e leste da cidade e representam o equivalente a 9.218 UH, ou seja, aproximadamente três quintos (60%) do total construído. Entre estes, encontra-se o Núcleo Habitacional Presidente Ernesto Geisel, projeto que inaugurou essa atividade produtiva de grandes proporções. Implantado em três etapas, o núcleo contabiliza 2.222 UH e área total construída igual a 86.799,62 m².

Sobre os projetos de grande magnitude, merece destaque o Jardim Mary Dota, o mais emblemático e numeroso empreendimento de toda a trajetória da COHAB-Bauru devido às suas dimensões. O mega conjunto caracteriza-se por apresentar uma das maiores densidades do Setor 9 de Planejamento.⁵

A fase inicial de construção do Mary Dota é bastante ilustrativa das marcas impressas pela COHAB-Bauru – a propósito, um padrão bastante irregular – no processo de desenvolvimento do território bauruense (Figura 3): em primeiro plano, tem-se o processo de loteamento do Conjunto em áreas isoladas não urbanizadas nos limites da cidade; em segundo plano, os vazios urbanos intermediários que foram sofrendo especulação enquanto aguardavam as ações de urbanização; e ao fundo, distante e inacessível, a cidade consolidada.



Figura 3. Conjunto residencial Mary Dota em fase inicial de construção (fonte: Museu Ferroviário Regional de Bauru *apud* Ghirardello, 2020).

Na maioria dos casos, os empreendimentos foram construídos às margens da cidade urbanisticamente consolidada, mal localizadas e em geral com precária infraestrutura urbana, obedecendo a uma ocupação destacadamente periférica ou próxima de áreas de baixa densidade (Figura 4), “num amplo arco que se desenvolve de leste a oeste, passando pela região norte” (OTERO, 2016, p.116). Dentre as justificativas para essas escolhas, destaque-se, de um lado, o argumento da demanda por moradia em larga escala (de grande apelo social e impacto político) e, de outro, a justificativa do menor preço da terra urbana nesses territórios (de racionalidade econômica), o que obviamente potencializou os empreendimentos habitacionais nas franjas do tecido urbano.

À primeira vista, o preço da terra poderia até parecer vantajoso e menos oneroso, mas no decorrer do tempo isso significaria sobrecarregar, ainda que indiretamente, não só o mutuário, mas toda a população, já que em algum momento essas áreas demandariam bens e serviços certamente onerosos para o poder público (BAURU, 1997). Em suma, prevaleceu a concepção de uma cidade dispersa e fragmentada em detrimento da cidade compacta.

Em todos os casos evidenciou-se a notória distância física entre os locais onde esses empreendimentos foram implantados e o núcleo urbano central da cidade, consumando formas de fragmentação territorial e segregação socioespacial estabelecidas por grandes barreiras físicas,

tais como as rodovias, a linha férrea e os fundos de vale, as quais dificultam e limitam o acesso à cidade, afirmando-se assim a clivagem centro-periferia.

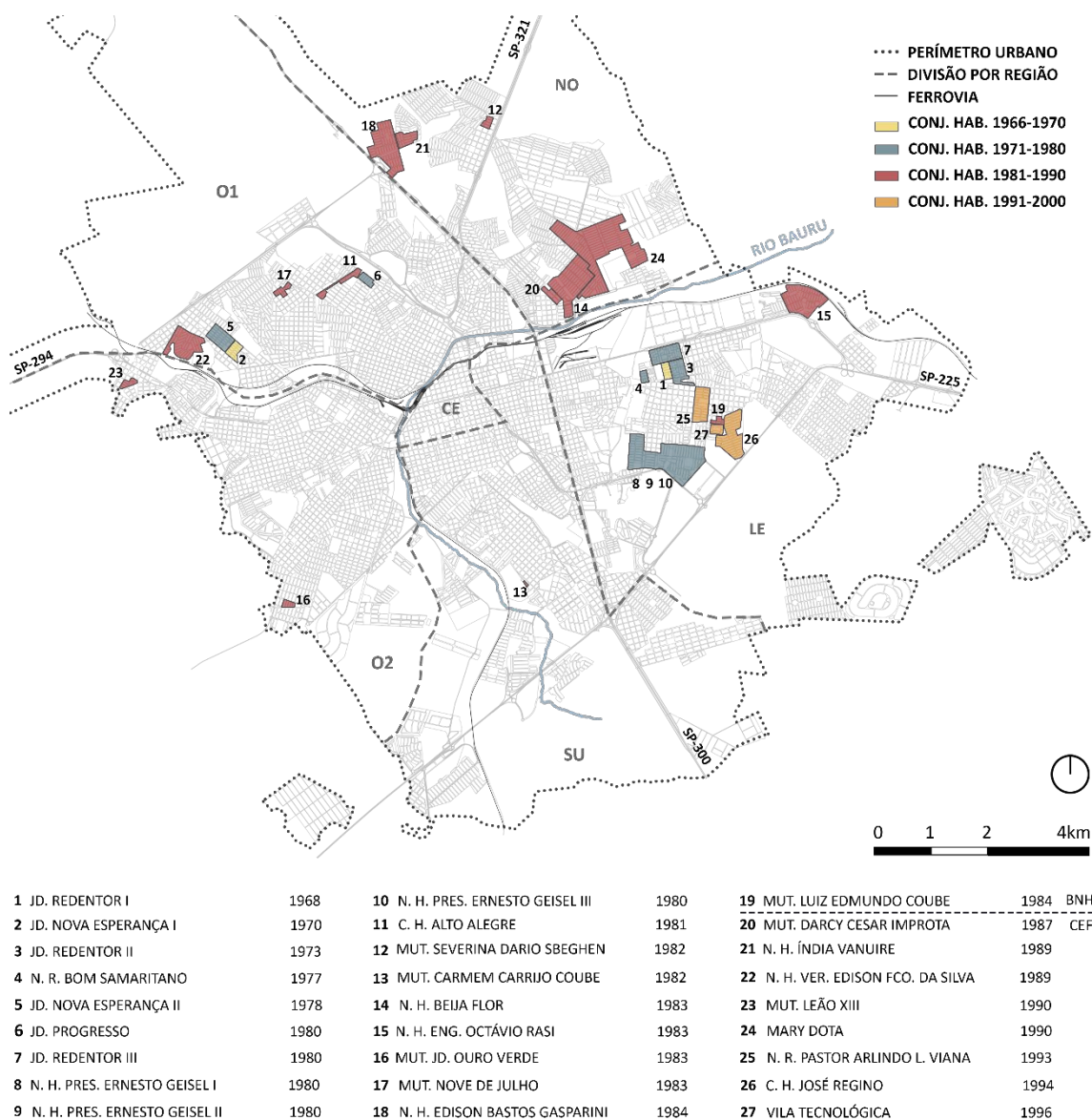


Figura 4. Espacialização cartográfica dos conjuntos habitacionais da COHAB-Baururu na cidade sede (fonte: elaborado pelos autores).

Nesse sentido, também é possível observar que a forma de produção habitacional adotada foi bastante sugestiva de um padrão de inserção urbana espacial e socialmente desigual. Do ponto de vista da distribuição territorial⁶ (Tabela 2), foram 6 conjuntos habitacionais implantados na região norte (6.635 UH), 12 na região Leste (6.265 UH) e outros 8 na região oeste (2.474 UH).

As regiões sul e central – áreas historicamente privilegiadas, dotadas de melhores condições de infraestrutura e de equipamentos urbanos e ocupadas pelos estratos sociais de renda mais elevada – não estiveram entre as preferências locais para os empreendimentos de moradia social. As únicas unidades habitacionais instaladas na porção sul da cidade fazem parte do Mutirão Carmem Carrijo Coube – o menor projeto da COHAB-Baururu, com apenas 46 UH –, e não chegam a representar sequer 0,5% do total produzido. Na região central da cidade não houve nenhum

empreendimento. Em comparação, nota-se uma volumosa concentração de conjuntos nos arcos norte e leste da cidade, que representam 84% das unidades residenciais produzidas (12.900 UH).

Tabela 2. Distribuição territorial dos Conjuntos Habitacionais produzidos pela COHAB-Bauru na cidade sede (fonte: elaborado pelos autores).

Região	Conjuntos	Conjuntos (%)	UH	UH (%)
Norte	6	22,22	6.635	43,03
Sul	1	3,70	46	0,30
Leste	12	44,44	6.265	40,63
Oeste	8	29,63	2.474	16,04
Centro	0	0	0	0
Total	27	100	15.420	100

A região norte registra a maior quantidade de unidades habitacionais produzidas, todavia, a COHAB-Bauru só passou a construir nesse trecho da cidade no início da década de 1980. Essa ocupação da malha urbana no sentido norte, portanto, foi especialmente motivada pela incorporação de novos territórios resultantes do surgimento de núcleos habitacionais populares como o Beija Flor, Gasparini e Mary Dota e de outros empreendimentos (BAURU, 1997).

Desse modo, salvo a zona sul, o crescimento da cidade em direção às demais regiões foi impulsionado pela produção desses conjuntos habitacionais nas bordas da malha urbana, como se observa na evolução temporal e na distribuição espacial de sua produção (Figura 5).

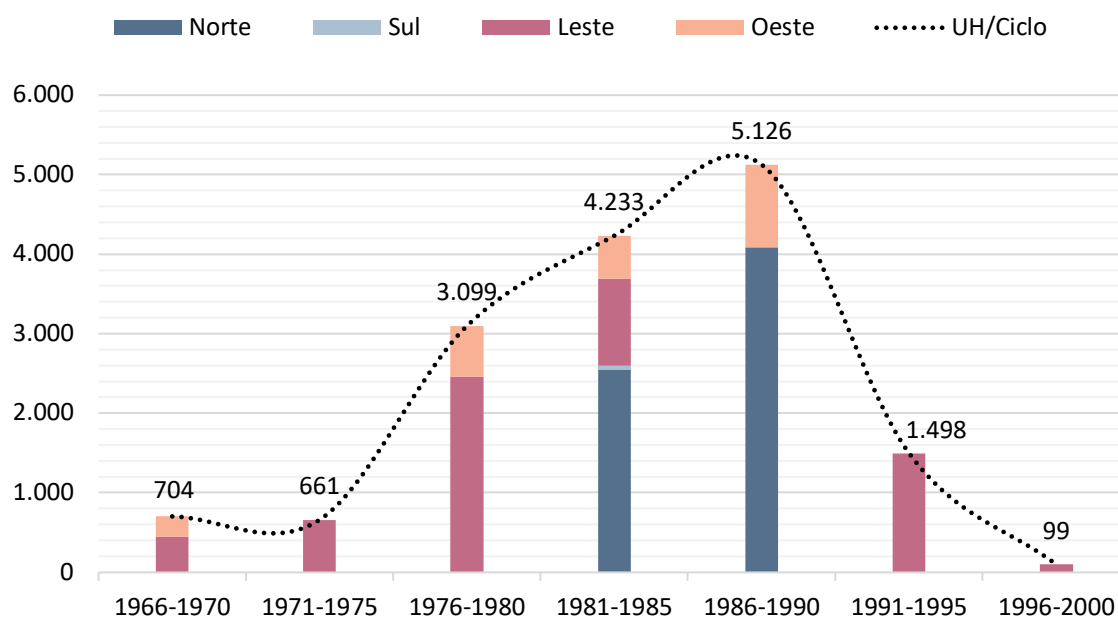


Figura 5. Gráfico de evolução da produção habitacional da COHAB-Bauru no município sede por ciclo temporal e distribuição por região (fonte: elaborado pelos autores).

Se em seu ciclo inicial de atuação (1966-1970) a COHAB-Bauru ainda parecia tímida em suas atividades – com projetos de “pequenas dimensões e dispersos pela cidade, sem causar grandes contrastes com o entorno” (BAURU, 1997, p.42) –, a partir da década de 1970 sua provisão habitacional registra ascensão, com 2.438 UH a mais do que o total produzido na primeira metade da mesma década.

Na década de 1980 consolidou-se o ímpeto produtivo por meio da construção de moradias sociais, marcado por uma produção bastante intensa que alcançou 9.359 UH. Conjuntos como o Beija Flor, Octávio Rasi, Gasparini e Mary Dota, por suas dimensões e impactos, destacam-se nessas estatísticas.

Na sua derradeira década de atividades (1991-2000), a COHAB-Bauru registrou uma queda acentuada de 7.762 UH em relação à intensa produção na década precedente, interrompendo então a tendência de crescimento que vinha sendo observada e renunciando a inércia produtiva na qual ingressaria nos anos subsequentes. Nesse período, foram construídos apenas 3 núcleos habitacionais, todos implantados na região leste da cidade, dentre os quais somente um (o Conjunto Habitacional José Regino) produziu mais de 1.000 UH.

No cômputo geral, as quatro últimas décadas do séc. XX foram marcadas por uma relação estreita entre a produção habitacional da COHAB-Bauru e a expansão de sua mancha urbana (Figura 6).

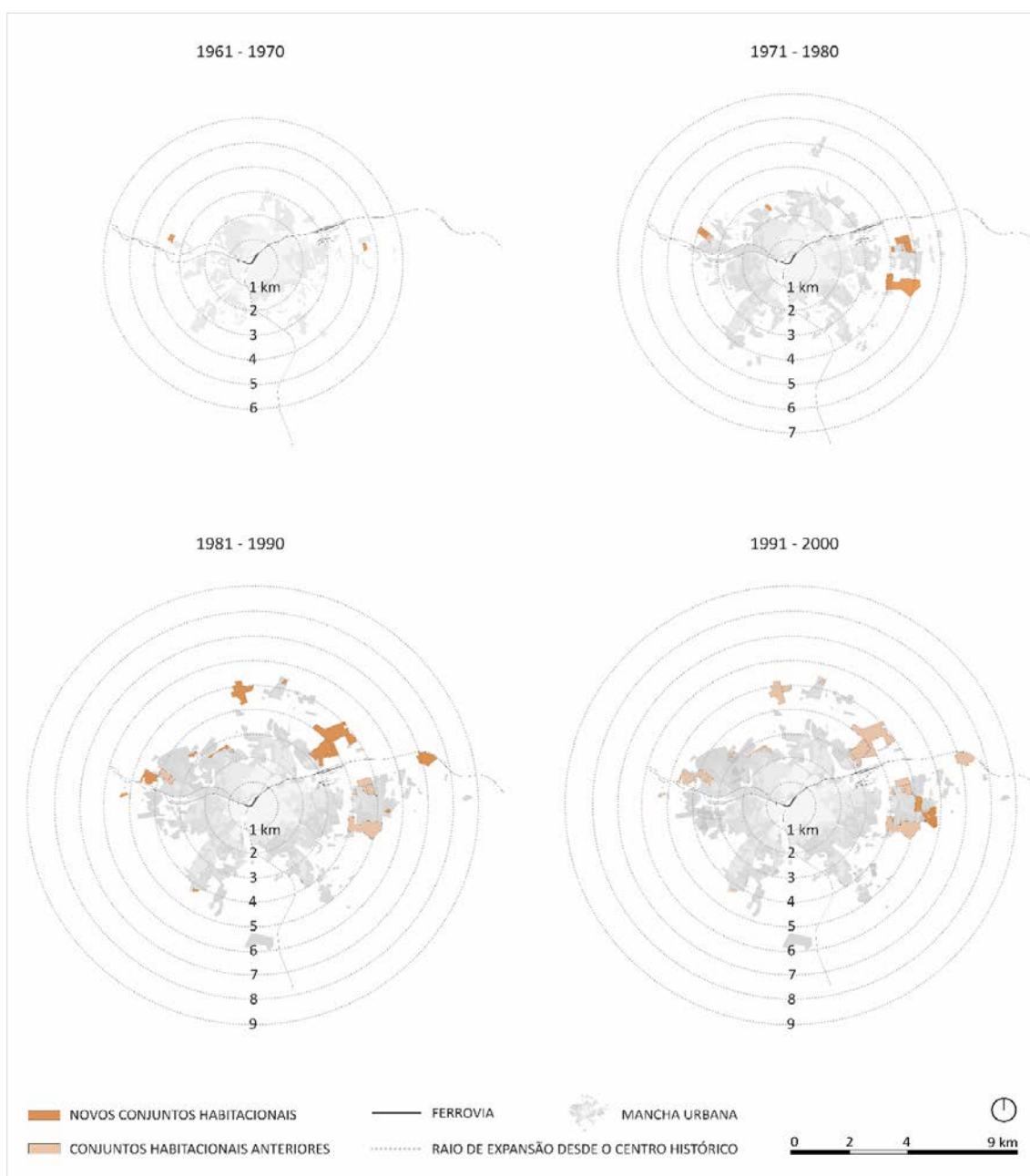


Figura 6. Relação entre a produção habitacional da COHAB-Bauru e a expansão da mancha urbana da cidade sede (fonte: elaborado pelos autores, com base em Maia, 2019).

Depois de implantados, os empreendimentos habitacionais demandaram infraestrutura e equipamentos públicos, promovendo a ocupação das áreas adjacentes (BAURU, 1997). Embora alguns desses conjuntos encontrem-se contemporaneamente absorvidos pela posterior ocupação das áreas em seu transbordo, na época de suas construções foram loteados à beira da cidade e completamente desarticulados do seu entorno.

A lógica produtiva sob a qual a COHAB-Bauru atuou é bastante elucidativa da forma como a provisão estatal de moradias populares desenhou o território bauruense, condicionando-o a uma expansão urbana fragmentada, descontínua e desigual a partir de uma produção em larga escala de baixa qualidade urbanística e arquitetonicamente padronizada. Essas constatações evidenciam que “a produção de habitação social não só não foi capaz de incluir, como em muitos casos reforçou o processo de exclusão das classes menos favorecidas e limitadas do consumo” (SANTOS, 2017, p.91). Nesse sentido, cidades médias do interior paulista como Bauru também reproduziram os padrões da clivagem centro-periferia antes privativas dos grandes centros urbanos.

Em 18 anos de atuação junto ao BNH (1968-1986), a COHAB-Bauru entregou 56,40% de toda sua produção habitacional local (8.697 UH), ao passo que nos dez anos seguintes, de 1986 a 1996, junto à Caixa Econômica Federal, o percentual produtivo também foi representativo (43,60%, somando 6.723 UH). Registre-se que esse segundo período compreendeu quase metade do tempo de atividade da Companhia já sem a existência do BNH.

A COHAB-Bauru não planeja nem executa empreendimentos imobiliários em Bauru desde 1996, de quando data o seu último projeto, a Vila Tecnológica, bairro experimental construído no âmbito do Programa de Difusão da Tecnologia para a Construção de Habitação de Baixo Custo (PROTECH).

Passados 56 anos de sua fundação, a COHAB-Bauru está operacionalmente inativa há mais de duas décadas, exercendo atualmente apenas atividades administrativas relativas à administração da carteira de mutuários e à retomada e comercialização de imóveis inadimplentes. À inércia operacional, somou-se uma profunda crise institucional motivada por graves denúncias de corrupção e malversação de seus recursos.

3. Favelas e favelização

A favelização é um fenômeno de escala global, complexo e de difícil definição em razão de suas variáveis como localização, morfologia, tipologia das habitações, entretanto, deriva de fatores sociais e históricos semelhantes (DAVIS, 2006). A favela é essencialmente uma representação material das dinâmicas históricas, políticas e sociais que resultaram em dificuldades de acesso da população pobre à moradia e ao solo urbanizado. O problema se agudiza em cenários marcados por uma configuração fundiária altamente concentrada, desigualdade social estrutural e pela pressão do mercado imobiliário sobre as políticas de planejamento urbano que induzem à segregação socioespacial, como no caso brasileiro (MARICATO, 2011).

No Brasil, a favela tem origem na cidade do Rio de Janeiro, na transição dos séculos XIX-XX, e inicialmente identificava uma única ocupação, o Morro da Favela. Ao longo do tempo, a expressão ‘favela’ foi difundida pelo país para designar uma categoria de assentamento habitacional que atualmente pode ser identificado na maioria dos municípios brasileiros. Apesar disso, os estudos urbanos tendem a eleger as grandes cidades como cenário, deixando uma lacuna na literatura e na pesquisa sobre realidades não-metropolitanas.

A pluralidade fenomenológica e tipológica das favelas é um dos aspectos mais relevantes em qualquer produção científica dedicada à caracterização de seus atributos. O arranjo desses espaços no território impacta expressivamente suas características e, por esse motivo, existem

distinções importantes que devem ser feitas entre as diferentes realidades de países, unidades federativas e municípios, inclusive dentro de seus próprios territórios, ensejando diversas particularidades, ou seja, “a diversidade dos processos de produção da moradia contribui, ao lado de outros fatores, para que se verifique uma diferenciação sócio-espacial interna nas favelas – expressas em formas, temporalidades e processos de estruturação espacial distintos” (LEITÃO, 2009, p.45). O próprio uso generalizante do termo *slum*, adotado pela ONU, pode induzir à redução de um fenômeno que é, estruturalmente, diferenciado e multifacético.

Há na literatura acadêmica um questionamento do uso da expressão ‘favela’ para descrever um tipo específico de assentamento e de ordenação socioterritorial, e as generalizações são condenadas pelos estudiosos do tema. Valladares (2005) e Zaluar e Alvito (2006) apresentam dados importantes que visam à contestação de estereótipos sobre os espaços das favelas e da visão homogeneizadora dessas ocupações. Entretanto, ao considerar a favela como um fenômeno social, é quase impossível não fazer algumas generalizações, especialmente quando o próprio uso do termo estabelece implicitamente similaridades entre ocupações que são potencialmente bastante distintas em suas características físicas e sociais (BOSCHI; GOLDSCHMIDT, 1970 *apud* LEITÃO, 2009). Por essas razões, é importante revisitar os estereótipos das favelas de forma crítica, compreendendo suas origens, para posteriormente questionar sua aplicação. Em suma:

Estudar a favela é sobretudo combater certo senso comum que já possui longa história e um pensamento acadêmico que apenas reproduz parte das imagens, ideias e práticas correntes que lhe dizem respeito. É, até certo ponto, mapear as etapas de uma mitologia urbana. É também tentar mostrar, por exemplo, que a favela não é o mundo da desordem, e que a ideia de carência, de falta, é insuficiente para entendê-la (ZALUAR; ALVITO, 2006, p.25).

As políticas públicas de intervenção em favelas seguiram um padrão no Brasil: predominaram as políticas de remoção, seguidas, ou não, da realocação dos moradores para novas unidades de habitação social, sendo posteriormente agregadas outras alternativas de intervenção, com obras de urbanização e políticas de regularização fundiária. Historicamente, o poder público investiu seus recursos no combate à favelização por meio da construção de moradias, e as propostas para a urbanização das favelas, embora existentes há muitas décadas, receberam investimentos muito inferiores. É importante destacar que essas ações não são necessariamente excludentes e, em algumas circunstâncias, foram executadas simultaneamente (BUENO, 2000).

Afora a contribuição seminal de Valladares (2005) e de Zaluar e Alvito (2006) na definição conceitual das favelas, desde suas origens até sua evolução histórica, outros autores que discutem os efeitos territoriais e sociais dessas formas de intervenção — em que pesem se reportarem aos grandes centros urbanos — também foram referências valiosas nesta pesquisa: Bonduki (2004), que aponta as primeiras ações do Estado para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) nas décadas de 1930–1940; Maricato (1987), que revela dados sobre a produção de moradia durante a ditadura militar e os padrões característicos do modelo SFH/BNH; e Cardoso e Aragão (2013), que expõem dados do período posterior ao regime ditatorial. Sobre as ações direcionadas para a urbanização de favelas, merecem registro os trabalhos de Denaldi (2003), Bueno (2000) e Cardoso e Denaldi (2018).

No campo das políticas públicas urbanas, é preciso destacar a importância das normas institucionais, responsáveis por mudanças substanciais nas formas através das quais o Estado intervém nas favelas, destacando-se contemporaneamente a Constituição de 1988 e os recentes aparatos regulatórios e políticas públicas criadas após esse período, tais como o Estatuto da Cidade (2001), o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2005), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-UAP, 2007) e mais recentemente o Programa Minha Casa Minha Vida (2009).

Em meio às políticas públicas de interiorização do desenvolvimento das décadas de 1960-1970, surgiram as primeiras favelas em cidades médias e, durante os anos 1980-1990, o fenômeno registrou crescimento ainda mais expressivo em cidades médias do que o observado em capitais, em especial na Região Sudeste do país (BARBOSA; SILVA, 2013). Maricato e Miranda (2013) destacam que, embora as cidades médias reproduzam ou mimetizem os processos de urbanização das áreas metropolitanas, destaca-se o aumento da desigualdade e heterogeneidade socioespacial na urbanização periférica. No último Censo demográfico (2010), o IBGE constatou a existência de favelas em quase 80% das cidades brasileiras de porte médio, assim definidas por possuírem entre 100 e 500 mil habitantes (LEITE, 2010).

A literatura sobre as favelas concentra-se em casos localizados no Sudeste, região na qual estima-se a concentração de 67% dos aglomerados favelados do Brasil. A própria origem do termo contribuiu para que grande parte das pesquisas acadêmicas sobre o tema tenha se debruçado sobre as comunidades carioca, paulistana e de outras capitais. Contudo, o estado de São Paulo “apresentou o maior número de favelas em 2000, com 1.548 favelas, seguido do Rio de Janeiro, com 811 favelas, no período de 1991–2000, 279 a mais que em 1991” (BALTRUSIS; OTTAVIANO; 2009, p.137).

Transpondo a observação para outras escalas urbanas que remetem ao estudo empírico, as configurações demográfica, socioeconômica e territorial de Bauru a colocam como um importante polo regional do interior paulista, de modo que as dinâmicas de expansão urbana favoreceram a especulação imobiliária e a formação de ocupações irregulares, além da produção de vazios urbanos. Essas mudanças foram engendradas basicamente na segunda metade do séc. XX, sob o impulso do modelo desenvolvimentista e dos esforços de desconcentração industrial e de interiorização do desenvolvimento,

O surgimento das favelas no município remonta ao período de “inchaço” da população urbana, com os primeiros relatos de ocupações irregulares noticiados por veículos de imprensa, em casos de remoção dos núcleos de favelas nessas áreas no final da década de 1960. Sobre esse cenário, há registro da remoção do que seria “a raiz de uma favela” na baixada do Córrego das Flores, local de construção de um trecho da Avenida Nações Unidas. As obras acarretaram o despejo dos moradores “em um momento político onde não seriam toleradas maiores contestações por parte dos ocupantes” (GHIRARDELLO, 2020, p.285).

Outro caso emblemático de remoção foi o da “Maloca do Pelota”, conjunto de barracos onde habitavam algumas famílias em um trecho ainda pouco povoado próximo à região central. Os residentes, vistos como “maloqueiros” e “desordeiros” pela opinião pública, foram expulsos de suas casas, posteriormente demolidas pela Polícia em 1969 (LOSNAK, 2004). Em ambas as situações, as remoções foram interpretadas pelo poder público e pela sociedade civil como ações necessárias, e a manifestação da pobreza urbana visível nas áreas nobres configurava “uma anomalia que precisa ser extirpada para garantir a ordem social e urbana, buscando manter uma cidade homogênea, saudável, e moralizada, camuflando, portanto, as suas contradições sociais” (LOSNAK, 2004, p.233).

As iniciativas das autoridades locais para eliminar as moradias precárias da região nessas áreas, entretanto, não se estendeu às demais ocupações irregulares isoladas. Um exemplo representativo a esse respeito é o da favela do Jardim Nicéia – que data do início da década de 1960 como uma das ocupações mais antigas de que se tem registro na cidade –, a qual, apesar de seu longo período de existência, permaneceu sem qualquer intervenção pública até os anos de 1990, quando as áreas de seu entorno foram assimiladas pelo mercado imobiliário e também passaram a ser cobiçadas (CORGHI, 2008; KRAUSE; GOULART, 2021).⁷

A propósito da coleta e sistematização de dados sobre a evolução da favelização, antes dos anos de 1990 são esparsos os registros contabilizando o número de ocupações, população e localização dos assentamentos no espaço urbano. Os levantamentos da Prefeitura restringem-se

a estudos pontuais da Secretaria de Bem Estar Social, o que permite inferir que essa abordagem pode ser um indicador de como o município abordou a questão das favelas, inclinando-se para um tratamento de assistência social, portanto, fora do campo urbanístico. Não há, pois, levantamento sistemático que permita análises de séries históricas, e os dados disponíveis apresentam grandes saltos temporais, ausência de estudos em série histórica e de mensuração quantitativa, tornando imprecisos os dimensionamentos do fenômeno na perspectiva de formação e consolidação das favelas.

Voltando à provisão de moradias e à sua relação com as favelas – a despeito do aquecimento da produção imobiliária que registrou um superávit em relação ao déficit quantitativo até o final da década de 1980, principalmente por meio dos programas habitacionais da COHAB-Bauru –, ocorreu um aumento expressivo da favelização a partir da década de 1990, período que, paradoxalmente, coincide com a fase produtiva derradeira da COHAB-Bauru, cujas atividades estenderam-se até 1996 (CORGHI, 2008; DAMASCENO, 2021). Dessa forma, nos anos subsequentes, e particularmente no período que coincide com a última década do séc. XX, o número de favelas explodiu e quase quadruplicou, passando de 467 em 1989 para 1.845 habitações precárias em 1998 (Tabela 3).

Tabela 3. Número de habitações nas favelas de Bauru – 1989-1998 (fonte: Pinheiro, 2013).

Favela	1989	1991	1992	1993	1995	1997	1998
Florida	68	61	101	93	111	-	-
São Manoel	43	103	151	146	194	36	12
Gerson França	81	21	45	42	55	-	-
Parque Jaraguá	130	152	209	225	250	297	345
Vila Garcia	85	79	156	150	107	-	-
Jardim Ivone	20	26	50	56	66	-	-
Samburá	20	25	38	27	31	-	-
S. Filomena	20	25	31	34	34	57	44
Parque Real		3	6	7	15	13	24
V. M. Célia		12	88	76	70	-	-
Jardim Nicéia		18	51	80	80	148	196
J. Vitória		9	50	45	45	62	84
Andorfato		14	34	35	45	28	51
P. S. João			21	20	18	-	-
Vila Zílio				37	25	-	-
Ferradura Mirim				27	100	647	707
Jardim Yolanda						68	103
Parque das Nações						43	56
Jardim Olímpico						38	32
Jardim Marise						32	78
Jardim Maria Célia						3	16
Total	467	548	1.030	1.100	1.246	1472	1845

Em termos institucionais, o Plano Diretor Participativo (Lei Municipal n.º 5.631/2008) representou uma notável inovação ao apontar possibilidades de novos caminhos para as ações do poder público quanto às políticas de habitação social e às favelas no município. Assim foram

incorporados à normativa urbanística local praticamente todos os instrumentos urbanísticos e jurídicos previstos no Estatuto da Cidade (Outorga Onerosa do Direito de Construir; Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo; Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória; Transferência do Direito de Construir; Direito de Preempção, dentre outros), além da criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Todo esse instrumental e os levantamentos sobre o déficit habitacional propiciaram a elaboração de medidas supostamente mais eficazes para lidar com a favelização no período recente, como posteriormente na formulação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Todavia, após a interrupção da produção habitacional da COHAB-Bauru e de um largo hiato com ausência de políticas federais após a extinção do BNH, em 1986, a retomada da provisão de Habitação de Interesse Social (HIS) em larga escala só ocorreu a partir de 2009, com a regulamentação das ZEIS e, sobretudo, com a obtenção de recursos federais para implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Apesar de uma das funções do PLHIS destinar-se à captação de recursos para atender à demanda por habitação, também foram previstas demais ações de regularização fundiária da maioria das ocupações, restando 623 famílias a serem encaminhadas para programas de reassentamento habitacional (BAURU, 2011), além de intervenções urbanas que melhorassem o grau de habitabilidade em bairros periféricos que não possuíam cobertura completa de infraestrutura.

Para além de representar uma “ferramenta-diagnóstico” com caráter operacional para a mensuração do *deficit*, o PLHIS também estabeleceu diretrizes gerais que deveriam ser seguidas pelo município entre os anos de 2012 a 2025 (divididos em 4 ciclos, de acordo com as mudanças de mandato para as eleições federais-estaduais) para “promover a amortização do déficit habitacional e o saneamento de problemas relacionados à condição da moradia que foram identificados” (BAURU, 2011, p.9). Apontava, ainda, as possíveis fontes para captação de recursos, e orientava as mudanças institucionais e legislativas necessárias na esfera municipal para o cumprimento dos objetivos enunciados no cronograma.

Mas é preciso destacar que as diferenças metodológicas das fontes incorporadas à formulação do PLHIS (IBGE, Fundação João Pinheiro e levantamentos próprios) resultaram em diagnósticos, dados estatísticos e prescrições também diferentes, comprometendo a própria eficácia das ações orientadas para enfrentar o gargalo da Habitação de Interesse Social. Dessa forma, mesmo considerando um avanço os esforços para a produção do PLHIS, ainda persistem imprecisão metodológica (para mensuração quantitativa do déficit) e confusão conceitual (caracterização de favelas, assentamentos precários ou aglomerados subnormais) quanto à população demandante de respostas do poder público.

Nas duas primeiras décadas do séc. XX, a produção habitacional de Bauru alcançou a marca de 39 empreendimentos e totalizou 7.666 unidades habitacionais, beneficiando estimativamente 23.688 pessoas (DAMASCENO, 2021). Desse total, o PMCMV respondeu por 6.342 UH, ou seja, 82% de toda a produção (pública e privada). Nesse sentido, em termos meramente quantitativos, o PMCMV teria suprido a lacuna deixada pela inércia da COHAB-Bauru em termos de provisão e enfrentamento do déficit habitacional, chamando a atenção o fato de que rigorosamente todos os empreendimentos do período 2011–2020 tenham sido viabilizados unicamente pelo PMCMV. No entanto, apenas 5 dos 39 empreendimentos foram correspondentes aos setores de alta vulnerabilidade social localizados nas regiões oeste e norte. Mais ainda: no período 2000–2020, a produção habitacional voltada para a população com renda igual ou inferior a 3 S.M. representou apenas 21,67% do total de UH produzidas.

Tomando como referência o levantamento da Prefeitura de Bauru de 2016, os indicadores revelam que restaram mais favelas remanescentes do que outras erradicadas como decorrência de ações e programas de provisão de moradias ou urbanização (Tabelas 4 e 5).

Tabela 4. Município de Bauru: favelas erradicadas até 2016 (fonte: elaborada pelos autores, com base em Coimbra (2018), Lousada (2015) e Bauru (2020).

Favelas erradicadas		
Favelas	Habitacões	Moradores
Jardim Ivone	121	448
Maria Célia	47	188
Jardim Vitória	38	152
Parque Real	34	136
Barreirinho	11	44
Total	251	1004

Tabela 5. Município de Bauru: favelas remanescentes até 2016 (fonte: elaborada pelos autores, com base em Coimbra (2018), Lousada (2015) e PMB (2020).

Favelas remanescentes		
Favelas	Habitacões	Moradores
Ferradura Mirim	712	2884
Jardim Europa	148	592
Parque Jaraguá	102	480
Gerson França	85	345
Santa Filomena	46	184
Fortunato Rocha Lima	45	180
Cutuba	23	92
Vila Santista	19	79
Pousada da Esperança	17	68
São Manuel	14	56
Jardim Andorfato	12	48
Jardim Silvestri	7	28
Vila Zillo	19	76
Total	1258	5105

Algumas iniciativas de urbanização parcial foram realizadas nas favelas remanescentes. Um bom exemplo é o da Favela Ferradura, ocupada desde 1980, que sofreu as primeiras intervenções com o asfaltamento das avenidas que circundam a ocupação em 2011. Entre 2013-2016 foram executadas obras de infraestrutura, iluminação e drenagem. A qualidade das intervenções é bastante questionável, em parte porque aplica, sem sucesso, o modelo de redes de infraestrutura reproduzido no restante da cidade em um espaço com ocupação bastante irregular. As ações compreendem instalação de postes de iluminação pública ocupando pequenas vielas e um sistema de drenagem que não permite que a queda d'água acompanhe as variações de ocupação do terreno e a sua topografia, causando alagamentos em dias de chuva. A pavimentação e o calçamento na parte interna do assentamento seguem ainda sem execução, com uma única rua asfaltada para a passagem de ônibus, que possui calçamento com medidas inadequadas para a circulação de pedestres (KRAUSE, 2020).

Como consequência de ações e políticas erráticas, a favelização persistiu e a proporção de ocupações irregulares cresceu na ordem de 54% em Bauru nas duas primeiras décadas do séc.

XX. Além das causalidades decorrentes de políticas públicas locais, da elevação do preço da terra em um cenário de aquecimento do mercado imobiliário ou mesmo de escassez de terras disponíveis, também é preciso considerar que “o crescimento da população de favelas está associado ao surgimento de novas favelas, extensão física das existentes e principalmente adensamento das favelas e unidades domiciliares” (DENALDI, 2003, p.42). Ou seja, a renitência da favelização está imbricada aos aspectos socioeconômicos estruturais (desigualdades sociais e de renda, concentração fundiária) e conjunturais (carestia, desemprego, precarização do trabalho) e à configuração urbanística. A conjunção de todos esses fatores condiciona e obstrui o direito à moradia.

Portanto, o problema é agudizado em cenários marcados por uma configuração fundiária altamente concentrada, desigualdades sociais extremas e pela pressão do mercado imobiliário sobre as políticas de planejamento urbano que induzem à segregação socioespacial, como no caso brasileiro (MARICATO, 2011). No caso particular de Bauru, as ocupações irregulares cresceram na proporção de 54,55% no período de uma década (2010-2020), e assim:

Conforme o diagnóstico do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em 2011 a cidade possuía 22 ocupações irregulares. Passados cinco anos, em 2016 a cidade já registrava 16 novas áreas ocupadas, representando uma duplicação de 3 para mais de 6 mil pessoas vivendo em situação de inadequação fundiária e precariedade habitacional. Em 2020, no entanto, após a regularização e erradicação de alguns desses núcleos de favelas, a Secretaria Municipal de Planejamento ainda apontava a existência de 34 ocupações urbanas irregulares em Bauru, como reflexo de um processo de favelização que se intensificou (DAMASCENO, GOULART, no prelo).

Em termos de ordenação territorial, no período recente que coincide com a implantação dos empreendimentos do PMCMV, “optou-se pelo congelamento da expansão do perímetro como forma de combater a especulação fundiária, pressionando-se pela ocupação dos vazios urbanos” (GOULART, TERCI, OTERO, 2016, p.564). Entretanto, a construção em loteamentos pré-existentes, como apontado por Lamônica (2013) e Damasceno (2021), não garante o acesso a serviços públicos para a população mais pobre, perpetuando as renitentes dinâmicas de segregação socioespacial nas franjas da cidade. A respeito das escolhas locacionais dos empreendimentos do PMCMV, vale destacar:

Os bairros nos quais estão inseridos os empreendimentos voltados às menores faixas de renda correspondem a regiões que, durante a urbanização do município, concentraram a maior parte das classes trabalhadoras. Essas mesmas regiões foram ocupadas por políticas e programas habitacionais anteriores ao PMCMV, os quais contribuíram para uma expansão do perímetro urbano e para o início de sua solidificação. Essa consolidação se deu a partir da inserção gradual de equipamentos públicos, ampliação das redes infraestruturais e de oferta de mobilidade nas áreas próximas aos núcleos habitacionais construídos. Hoje, os conjuntos Faixa 1 passam a ocupar esses bairros, em territórios muitas vezes adjacentes a antigos núcleos habitacionais. Para burlar eventuais restrições institucionais, a estratégia adotada incluiu a escolha de concentrar a provisão habitacional por meio de empreendimentos “contíguos e aglomerados”, aliás, prática já verificada em programas anteriores ao PMCMV. Esse conglomerado de conjuntos habitacionais se cristaliza como uma ocupação socialmente homogênea, em certo grau marginalizada, na qual se divide e se disputa a rede de serviços e infraestruturas públicas existente (WEFFORT, 2021, p.136-137).

Nova revisão do Plano Diretor foi iniciada em 2019, e a partir do diagnóstico da Prefeitura foram registradas novas favelas (Figura 6). Em 2016, que coincidente com a paralisação da produção de HIS da Faixa 1 do PMCMV, foram registradas “16 novas áreas, com uma população estimada

em mais de 3 mil famílias”, totalizando 32 áreas em situação de inadequação fundiária urbana (BAURU, 2020, p.72). Ou seja, a inadequação da política habitacional, o superaquecimento do mercado imobiliário e a progressiva diminuição da oferta de moradia para os estratos de baixa renda produziram um quadro de profunda distorção em que, concomitantemente à expressiva produção quantitativa do PMCMV, também aumentaram os indicadores de favelização da cidade.

No mesmo período, a Prefeitura de Bauru lançou “o próprio censo habitacional, no bojo de um Programa Habitacional denominado ‘Casa & Cidadania’, cujo objetivo era realizar o levantamento de perfil da demanda por moradias na cidade e de manifestação de interesse das famílias em adquirir um imóvel por compra direta” (DAMASCENO, 2021, p.197). A produção de novas habitações beneficiaria famílias “em situação de informalidade urbana nos assentamentos precários e/ou de informalidade do trabalho, que, muitas vezes, não têm como comprovar renda ou não têm capacidade financeira para arcar com as parcelas” (CUNHA, 2020, p.92). Para esse segmento, a Prefeitura investe em iniciativas de qualificação urbana e habitacional com a promoção “de ações de regularização fundiária e de implantação de infraestrutura nos bairros e de parcerias por meio de convênios com os governos Estadual e Federal” (BAURU, 2019, np.).

Nenhuma dessas ações estancou da favelização (Figura 7). As ações do governo local no combate à favelização (assim como ocorreu historicamente em âmbito nacional) restringiu-se à produção de novas unidades habitacionais. A construção de habitação popular na cidade, além de garantir algum acesso das camadas populares à habitação, também produziu mudanças significativas na estruturação do tecido urbano durante o mesmo período, apesar de não ser suficiente para conter o crescimento de favelas, que já integralizavam 1.845 habitações no final dos anos 1990. Pouco mais de duas décadas depois, no final de 2019, o número de famílias vivendo em situação de inadequação fundiária correspondia a aproximadamente 6 mil pessoas (BAURU, 2020, p.72).

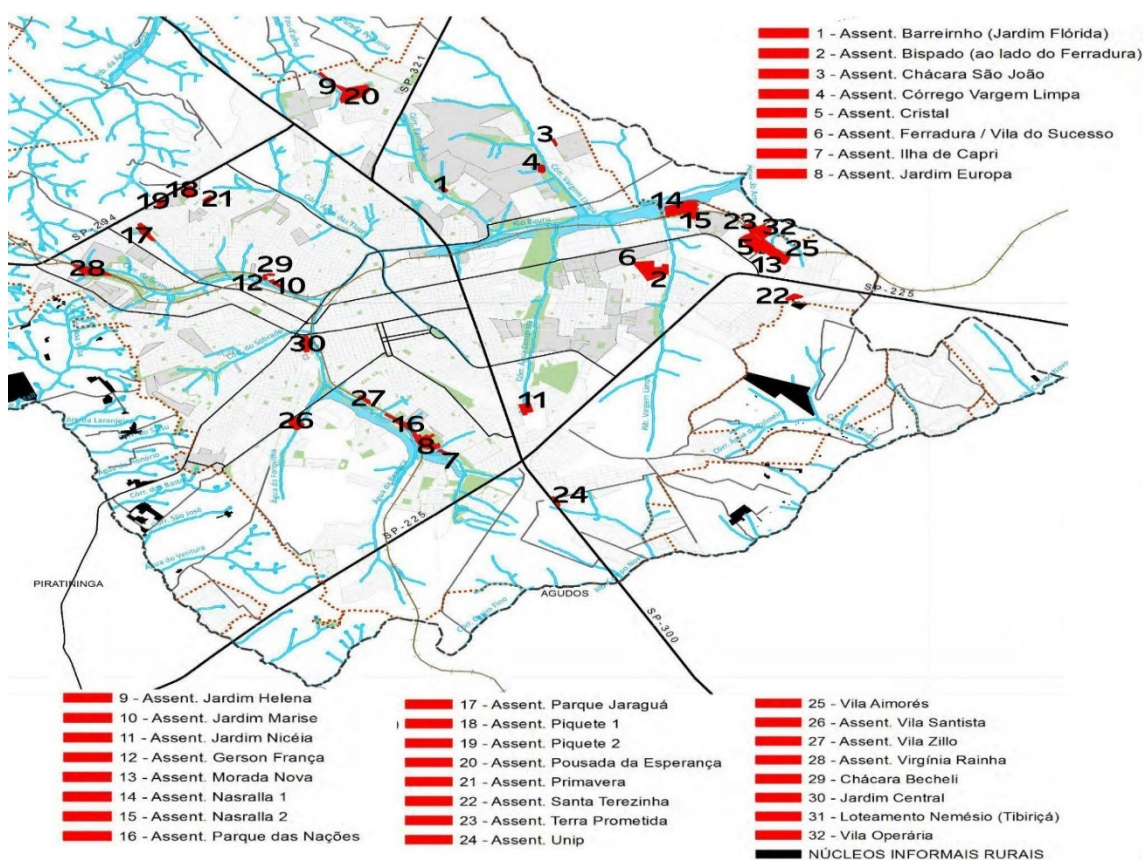


Figura 7. Município de Bauru: localização dos assentamentos irregulares até 2020 (fonte: elaborado pelos autores, com base em dados de BAURU, 2020).

Outra consequência que deriva da mesma lógica que disseminou os conjuntos habitacionais de interesse social para as áreas mais baratas e, portanto, mais distantes das localidades com infraestrutura, foi a formação de vazios urbanos. Em Bauru “tais vazios são considerados pelo município como ‘loteamentos de baixa ocupação’ e estão inseridos no mapa da base territorial municipal mesmo sem existir fisicamente ou existem com infraestrutura viária precária com pouquíssimos lotes ocupados” (MAIA; LEONELLI, 2020, np.). Conforme dados da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN), os lotes vagos correspondiam a 40% do total de lançamentos de IPTU no ano de 2007 (BAURU, 2008a).

A partir dos anos de 1990 também disseminam-se na cidade os enclaves fortificados, notadamente condomínios residenciais verticais e horizontais. A presença desses empreendimentos destinados aos estratos de mais alta renda concentra-se na região centro-sul, mas formatos similares também podem ser identificados em conjuntos verticais ou horizontais para segmentos populares em empreendimentos do PMCMV, especialmente da Faixa 3 (DAMASCENO, 2021). Esses padrões de adensamento e de organização territorial têm sido responsáveis pela criação de novas dinâmicas, intensificando e reconfigurando a segregação socioespacial no município.

4. Direito à moradia e direito à cidade em xeque

No balanço geral das políticas habitacionais e de enfrentamento da favelização em Bauru, há registros de ações de regularização fundiária (pontuais), mutirões (residualmente) e de urbanização de favelas (eventuais), contudo, prevaleceu amplamente a orientação de enfrentar o problema habitacional-urbano por meio da produção de novas moradias. Os números são autoexplicativos: em um período de aproximadamente 5 décadas (1966-2016) foram produzidas 21.762 UH no município, das quais 15.420 pela COHAB-Bauru e outras 6.342 por meio do PMCMV, excluídas desse cálculo outras modalidades (FICAM, PROCRED etc.) e agentes de menor impacto (CDHU, PAR etc.) e demais empreendimentos privados.

Nos termos da mensuração adotada pelas agências governamentais – cujo cálculo sugere em média 3,22 pessoas por UH (IBGE, 2010) –, teríamos estimativamente 70.073 pessoas assentadas nesse período. Números inequivocamente expressivos que representariam pouco mais de 19% da população atual, estimada em 366.825 habitantes. Contudo, chama atenção o fato de que, paradoxalmente, após os períodos de mais intensa provisão habitacional – décadas de 1980-1990 (COHAB-Bauru) e década de 2010 (PMCMV) –, a favelização aumentou expressivamente.

Face aos dados quantitativos e à análise qualitativa, não há razão para tergiversar, portanto: a política pública dominante – independente do modelo institucional, do período temporal ou dos governos que a executaram – consistiu em enfrentar o desenvolvimento urbano e a favelização por meio da provisão de novas moradias. Há variações de toda ordem – tipologias arquitetônicas, características dos modelos institucionais e dos empreendedores, condições e exigências impostas aos mutuários, etc. –, mas os critérios locais dominantes sintetizam uma concepção segundo a qual as franjas urbanas foram reservadas à população pobre, reproduzindo a clivagem centro-periferia e a segregação socioespacial em razão da precária infraestrutura e dos bens e serviços oferecidos desigualmente pelo poder público, sem falar da indefectível baixa qualidade arquitetônica dessas moradias.

Há gradações e diferenças, claro, pois os empreendimentos da COHAB-Bauru foram mais nitidamente instalados em periferias que, ao longo do tempo e por pressão de seus moradores, receberam maior aporte de bens e serviços (transporte público, redes de saneamento, equipamentos sociais). No período recente, os empreendimentos do PMCMV reproduziram lógica similar, contudo, em razão da urbanização da cidade, seus empreendimentos também incluíram áreas consolidadas e não tão distantes. Ademais, houve uma gradativa diminuição da provisão da

Faixa 1 do PMCMV, o que significa que o público potencialmente prioritário das políticas públicas (com renda igual ou inferior a 3 S.M.) deixou de sê-lo.

O axioma sobre o qual não cabe contestação, é que o Estado – tanto através de seus órgãos de administração direta ou autárquica, ou ainda de formatos de direito privado, caso da COHAB-Bauru, em diferentes esferas governamentais – foi e continua sendo a instituição chave no estabelecimento dos padrões de desenvolvimento e produção do espaço urbano, tanto porque tem a prerrogativa de estabelecer a normativa urbanística quanto porque desenvolve políticas públicas (habitação, transportes, saneamento, etc.) que condicionam decisivamente o ordenamento territorial.

Esse inadiável balanço crítico situa-se em um contexto ainda mais dramático e paradoxal, pois o período atual registra um deliberado desmonte do Estado e de suas instituições, e há exemplos emblemáticos dessa destruição em todos os níveis de governo. No plano federal, o governo Bolsonaro extinguiu o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades, além de condenar o PMCMV à inanição. No plano estadual, o ex-governador João Dória encaminhou projeto à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo para a extinção da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). E, no plano local, a COHAB-Bauru tem seus dias contados: em meio a graves denúncias de corrupção e malversação de seus recursos, foi declarada em estado de insolvência, encaminha-se para a liquidação extrajudicial e sua extinção só não foi consumada porque o correspondente processo legal é complexo e longo, além de exigir propostas de administração do enorme passivo financeiro acumulado.

Nenhuma dessas instituições está imune à crítica, pelo contrário, há fartas evidências de que todas, sem exceção, acumularam equívocos e protagonizaram ações e programas erráticos que não lidaram adequadamente com problemas estruturais como a concentração fundiária e as desigualdades socioespaciais, e tampouco conduziram satisfatoriamente políticas habitacionais e urbanas para superar o problema do acesso à moradia digna. Não obstante tais constatações, o desafio de formular e implantar políticas públicas fica rigorosamente comprometido pela ausência de instituições para as quais destinam-se responsabilidades e competências de provisão do habitat em sentido amplo.

Reinventar políticas de ordenação territorial exige instrumentos como os de competência das agências do Estado, recursos adequados e controle social. Mas sua ausência é fatal. Assim como é letal a financeirização da moradia, face oposta do direito à moradia, na medida em que um bem reconhecido constitucionalmente como um direito é colocado em um patamar de subordinação à sua dimensão estritamente mercadológica. Não há casualidade na descrição desses movimentos e ações, trata-se inequivocamente de um projeto de desmontagem da estrutura institucional.

O desmonte de instituições estatais e de interesse público, a descontinuidade de políticas e a ausência de um balanço criterioso da experiência acumulada concorrem para a completa destruição da capacidade do Estado levar a cabo sua missão civilizatória de assegurar iguais direitos a todos. No caso das políticas habitacionais e urbanas, essa advertência é absolutamente urgente.

É precisamente nesse sentido de urgência que o conceito do “direito à cidade” renova sua atualidade. O direito à cidade é inseparável das engrenagens socioeconômicas e político-institucionais, ou seja: da forma como se estruturam e se organizam as classes sociais; do modelo de desenvolvimento; da maneira como funciona o sistema produtivo e dos padrões de apropriação e distribuição da riqueza; do acesso a esse bem precioso que é a terra; do tipo de ordenamento territorial e das normas de uso e ocupação do solo; e finalmente, mas não menos importante, das formas como são tomadas as correspondentes decisões e implantadas as diferentes políticas públicas (quem governa, como se governa e para quem se governa). Em síntese, analítica e conceitualmente, não se pode separar as dinâmicas urbanas dos correspondentes processos socioeconômicos e político-institucionais.

Portanto, no sentido original que lhe confere Lefebvre (2001), o direito à cidade é um conceito holístico que estabelece uma relação de interdependência entre essas dimensões-chave aqui mencionadas. Trata-se de um ideal normativo (um *dever ser*), mas que pode ser mensurado precisamente nas questões concretas que envolvem o acesso a direitos de cidadania em um território específico, o espaço urbano, pois é nele que se dá o processo de acumulação capitalista.

Se é possível estabelecer uma síntese, o conceito original de Lefebvre se distingue da ortodoxia marxista precisamente por atribuir um sentido abrangente à ideia de direito à cidade que – por não se restringir às lutas entre capital e trabalho que se dão no âmbito específico dos conflitos distributivos na luta pelo acesso à riqueza material – dissemina-se em outras dinâmicas que marcam a urbanização. Em outros termos, o direito à cidade se amplifica para todas as dimensões da vida urbana cotidiana. No caso brasileiro, o direito à habitação persiste como um direito singular determinante para alcançar o direito à cidade em sentido amplo.

Direito à cidade significa acesso à partilha da riqueza social, dar sentido e concretude à ideia de pertencimento a um grupo social, apropriar-se de bens materiais e imateriais. Literalmente, significa ser reconhecido como cidadão pela capacidade de exercer direitos: direito ao transporte, à moradia adequada, aos equipamentos culturais, à educação e assim indefinidamente. Por isso mesmo, o conceito de direito à cidade de certa forma foi se mesclando aos diferentes movimentos sociais em torno dessa gramática comum da cidadania. Nesse sentido, o direito à cidade assume um status superlativo, isto é, um “denominado comum”, espécie de guarda-chuvas que comporta uma extensa gama de direitos singulares.

Para instituir novas bases de ordenação territorial e estancar os processos de destruição das instituições e de negação de direitos, é oportuno lembrar a advertência de Maricato (2013) de que é preciso dar materialidade ao imaginário do direito à cidade, sob pena de o conceito esvaziar-se de todo e qualquer conteúdo. E, no caso brasileiro, essa noção ganha sentido em torno de alguns obstáculos estruturais a serem superados: na urgência da reforma urbana, e particularmente da reforma fundiária/imobiliária; na associação entre distribuição de renda e “distribuição da cidade”, de modo a reverter a apartação socioespacial e promover a justa apropriação da renda fundiária; no aprofundamento da utilização de instrumentos urbanísticos já disponíveis para, assim, levar às últimas consequências o preceito constitucional relativo à função social da propriedade.

A análise do município de Bauru, não obstante suas especificidades, revela um cenário comum às cidades brasileiras: a expressiva produção habitacional (tanto pela COHAB-Bauru como pelo PMCMV) foi determinante para o estabelecimento de padrões de produção e expansão do espaço urbano acentuadamente marcados pela fragmentação, pela dispersão, pela persistência da favelização e pela segregação socioespacial. E, em que pesem, as justas críticas às atuações da COHAB-Bauru, da CDHU ou do PMCMV, a extinção dessas agências e programas sem a reinvenção das políticas urbanas não contribui para reverter a lógica da acumulação financeira. Ainda pior: enfraquece a expansão e a difusão de direitos, notadamente do direito à cidade.

Referências

BALTRUSIS, N.; D'OTTAVIANO, M.C.L. Ricos e pobres, cada qual em seu lugar? A desigualdade sócio-espacial na metrópole paulistana. **Caderno CRH**, Salvador-BA, v. 22, p. 135–149, 2009.

BARBOSA, J.L.; SILVA, J.S. As favelas como territórios de reinvenção da cidade. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, v. 1, p.115–126, fev. 2013.

BAURU. **Plano local de habitação de interesse social**. Bauru: PMB, 2011. **Plano Diretor Participativo: Etapas do Projeto** Bauru, p. 27. 2008 (a). Disponível em: <<https://sites.bauru.sp.gov.br/planodiretor/etapas.aspx>>. Acesso: 19 jun. 2022.

BAURU. **Plano Diretor de Bauru 1996**: caderno de dados, levantamentos, diagnóstico, Lei Municipal nº 4.126/1996. Bauru: Secretaria Municipal de Planejamento, 1997.

BAURU. **Leitura Técnica e Leitura Comunitária do Plano Diretor Participativo de 2020**. Disponível em <<https://pdbauro2019.webflow.io/p-documentos/documentos>>. Acesso: 05 jul. 2022.

BAURU. **Gazzetta lança Programa Casa & Cidadania**. In: Prefeitura Municipal de Bauru. Bauru, 19 jun. 2019. Disponível em: <<https://www2.bauru.sp.gov.br/materia.aspx?n=34194>>. Acesso: 20 jul. 2022.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017.

BUENO, L.M.M. **Projeto e favela: metodologias para projetos de urbanização**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

CALDEIRA, T.P.R. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. **Novos estudos CEBRAP**, v. 47, p. 155-76, 1997.

_____. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp; Editora34, 2003.

CANO, W. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2011.

_____. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 3ª Ed. São Paulo: Hucitec, 1990.

CAPELOZZA, A.C.A. Produção Habitacional no Processo de Urbanização de Bauru (1950-2010): a estruturação da cidade a partir das habitações populares e de alta renda. **Anais do III Enanparq**, 2014.

CARDOSO, A.L.; ARAGÃO, T.A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**; p. 17-66; 1 ed. Rio de Janeiro: Carta Capital, 2013.

CARDOSO, A.L.; DENALDI, R. **Urbanização de Favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, p. 253-290.

CATELAN, M.J. **A Produção do Espaço em Bauru: do subterrâneo à superfície**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.

COIMBRA, A.F. **Mercado Imobiliário, produção habitacional e Desigualdades Socioespaciais em cidades médias paulistas: Bauru e São José do Rio Preto**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2018.

CORGHI, F. N. **Urbanização e segregação sócio-espacial em Bauru (SP): um estudo de caso sobre a Bacia hidrográfica do Córrego da Água Comprida**. 195 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Unicamp, Campinas, 2008. Disponível em: <<http://www.bv.fapesp.br/pt/publicacao/74448/>>. Acesso: 08 nov. 2019.

DAMASCENO, B.C. **Políticas públicas de habitação social em cidades médias do interior paulista – 2000-2020**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2021.

DAMASCENO, B.C.; GOULART, J.O. Política habitacional entre o direito à moradia e a financeirização no Programa Minha Casa Minha Vida. Capítulo de livro a ser publicado. No prelo.

DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

DENALDI, R. **Política de urbanização de Favelas: evolução e impasses**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

GHIRARDELLO, N. **Bauru em temas urbanos**. 1. ed. Tupã: ANAP, 2020.

GOULART, J.O.; TERCI, E.T.; OTERO, E.V. Segregação socioespacial e política urbana em cidades médias do Brasil contemporâneo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 78, p. 553-570, set-dez., 2016.

GOULART, J.O.; TERCI, E.T.; OTERO, E.V. **Desenvolvimento e planejamento urbano em cidades médias**. São Paulo: Ed. Cultura Acadêmica, 2017.

KOWARICK, L.F.F. **A espoliação Urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

KRAUSE, A.B.P. Intervenções públicas em ocupações irregulares: um estudo de caso sobre a Favela Ferradura na cidade de Bauru. **Projectare**, Pelotas-RS, v. 1, p. 25-44, 2020.

KRAUSE, A.B.P.; GOULART, J.O. **Contrastes do desenvolvimento urbano de Bauru (SP): favela e enclaves fortificados no Jardim Nicéia**. In: **II Simpósio brasileiro de cidade, paisagem e a natureza**, Anais [...]. Online, ANAP, p. 1-17, 2021.

LAMONICA, N. **Adensamento e habitação: a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Bauru (SP) sob a ótica da sustentabilidade**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Faculdade de Engenharia de Bauru, Universidade Estadual Paulista. Bauru, 128 f. 2013.

LEITÃO, G. Reconhecendo a diversidade das favelas cariocas. In: SILVA, J.D.S.E. (org.). **O que é a Favela, afinal?** 1 ed., p. 36-45. Rio de Janeiro: Observatório das Favelas, 2009.

LEITE, M.E. Favelas em cidades médias: algumas considerações. **Caminhos de Geografia**, 11 (34), 162-173, 2010.

LEFEBRVE, H. **O direito à cidade**; tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LOSNAK, C.J. **Polifonia urbana: imagens e representações – Bauru 1950-1980**. Bauru: EDUSC, 2004.

LOUSADA, V. Bauru consegue erradicar 5 favelas desde 2009 segundo a Sebes. 2015. Disponível em: <<https://www.jcnet.com.br/noticias/politica/2015/04/435615-bauru-consegue-erradicar-5-favelas-desde-2009--segundo-sebes.html>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

MAIA, A.C. **Descontinuidade territorial e formação de vazios urbanos: um padrão de crescimento em cidades médias paulistas**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura, Tecnologia e Cidade) – Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

MAIA, A.C.; LEONELLI, G.C.V. Tipologias de vazios urbanos na expansão urbana de cidades médias paulistas. **Arquitextos**, São Paulo, ano 20, n. 240.04, Vitruvius, maio 2020. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/20.239/7746>>. Acesso: 19 maio 2022.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; _____. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2013.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, Vozes, 2011.

- _____. **Política habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica.** Rio de Janeiro: Editora Vozes Ltda., 1987.
- MARICATO, E.; MIRANDA, H. Como enfrentar a crise das cidades? **Revista Política Social e Desenvolvimento**, v.1, n.1, 2013.
- NEGRELOS, E.P. **Estado, planejamento e habitação no Brasil entre as décadas de 1960 e 1980: a forma urbana conjunto habitacional no quadro da crítica ao movimento moderno.** v. I e II. Tese (Livre Docência) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2021.
- NEGRI, B. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990).** Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1996.
- OTERO, E.V. **Reestruturação urbana em cidades médias paulistas: a cidade como negócio.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2016.
- SANTOS, D.B. **O papel da COHAB-RP na produção do espaço urbano em Ribeirão Preto (SP).** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2017.
- SPOSITO, M.E.B. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. **Investigaciones Geográficas: Boletín del Instituto de Geografía**, [s. l.], v. 1, n. 54, p. 114-139, 2004.
- SPOSITO, M.E.B.; GÓES, E.M. **Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação social.** São Paulo: Ed. UNESP, 2013.
- TARTAGLIA, J.C.; OLIVEIRA, O.L. **Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo.** São Paulo: UNESP, 1988.
- TAVARES, J. C. Planejamento Regional no Estado de São Paulo: Polos, Eixos e a Região dos Vetores Produtivos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 20, n. 2, p. 344-367, mai-ago. 2018.
- _____. **Polos urbanos e eixos rodoviários no Estado de São Paulo.** Tese (Doutorado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2015.
- VALLADARES, L. **A invenção da favela: do mito de origem à favela.com.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.
- WEFFORT, M.D. **Borda em obra: o Programa Minha Casa Minha Vida no município de Bauri – 2009-2015.** Relatório Final de Pesquisa de Iniciação Científica apresentado à Fundação de Amparo À Pesquisa do Estado de São Paulo. Digi. FAAC/UNESP, 2021.
- VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 2001.
- _____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C.; SCHIFFER, S.R. (orgs.), **O processo de urbanização do Brasil.** São Paulo: EDUSP, 2004.
- ZALUAR, A.; ALVITO, M. **Um Século de Favela.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006 [1998].

Notas

¹ Dados obtidos nos portais IBGE Cidades e Fundação SEADE. Disponíveis, respectivamente, em: <<https://cidades.ibge.gov.br>> e <<https://municipios.seade.gov.br/>>. Acessos: 07 jun. 2021 e 28 abr. 2022.

² Os sete grupos do IPVS resumem as situações de maior ou menor vulnerabilidade às quais a população está exposta a partir de um gradiente das condições socioeconômicas e do perfil demográfico. Para compreensão da metodologia adotada nessa classificação, acessar o sítio institucional da Fundação SEADE. Disponível em: <www.seade.gov.br>.

³ Sobre o tema dos enclaves fortificados no caso da cidade de São Paulo, sob uma abordagem antropológica, ver Caldeira (1997). Para uma análise do mesmo fenômeno em cidades médias do interior do estado de São Paulo, sob uma abordagem socioespacial, ver Sposito e Goes (2013).

⁴ Não há uniformidade de dados nas informações coletadas nos arquivos da COHAB-Bauru. Há diversidade de números entre os dados coletados na COHAB-Bauru e demais fontes, como no PLHIS (2011), e também há divergência nos próprios arquivos da Companhia, especialmente no que diz respeito ao montante da produção total no município sede. Apesar das divergências, todas as fontes consultadas indicam uma produção da ordem de 17 mil UH em Bauru. Nesses termos, como critério metodológico, optou-se pela padronização de fontes, tomando-se como referência os dados oficiais fornecidos pela COHAB-Bauru, extraídos do seu Gerenciador Eletrônico de Documentos (GED), o qual registra a matrícula e o plano de comercialização das unidades e núcleos empreendidos.

⁵ Os Setores de Planejamento são unidades físicas e territoriais delimitadas pelas bacias hidrográficas, com ajustes em função do sistema viário, rodovias e ferrovias, adotadas pelo Plano Diretor Participativo de Bauru de 2008 para o desenvolvimento das políticas municipais a partir de planos urbanísticos setoriais.

⁶ Para a espacialização cartográfica e a análise da disposição territorial, a produção local da COHAB-Bauru foi distribuída conforme a regionalização adotada por Damasceno (2021), nos seguintes termos: Centro (CE), Leste (LE), Sul (SU), Norte (NO) e Oeste (O1 e O2). Conforme esta autora, essa “divisão interna reflete a separação dos setores de planejamento adotadas pela Prefeitura Municipal”, a qual serviu como direcionamento “fundamental para a política municipal de habitação” (DAMASCENO, 2021, p.177).

⁷ A falta de coleta sistemática e contínua de dados pelo poder público municipal, anteriormente ao final da década de 1980, dificulta a apresentação de informações mais detalhadas sobre os núcleos de favela que possam ter se formado antes desse período.