



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”**

**FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES, COMUNICAÇÃO E DESIGN  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO**

**ANNA BEATRIZ PIANCA KRAUSE**

**DESENVOLVIMENTO URBANO, FAVELIZAÇÃO E ATUAÇÃO DO PODER  
PÚBLICO: O CASO DE BAURU (SP)**

Orientador: Prof. Dr. Jefferson Oliveira Goulart

BAURU  
2023

**ANNA BEATRIZ PIANCA KRAUSE**

**DESENVOLVIMENTO URBANO, FAVELIZAÇÃO E  
ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO: O CASO DE  
BAURU (SP)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, da Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Bauru, como requisito final para obtenção do Título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo

Linha de Pesquisa: Planejamento e Avaliação do Ambiente Construído

Orientador: Prof. Dr. Jefferson Oliveira Goulart

BAURU  
2023

Autorizo a divulgação e reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

E-mail: [anna.krause@unesp.br](mailto:anna.krause@unesp.br)

K91d	<p>Krause, Anna Beatriz Pianca</p> <p>Desenvolvimento urbano, favelização e atuação do poder público : o caso de Bauru / Anna Beatriz Pianca Krause. -- Bauru, 2023</p> <p>187 f. : il., tabs., fotos, mapas</p> <p>Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Bauru</p> <p>Orientador: Jefferson Oliveira Goulart</p> <p>1. Favela. 2. Bauru. 3. Políticas Públicas. 4. Política Urbana. I.</p> <p>Título.</p>
------	--

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Bauru. Dados fornecidos pelo autor(a).




UNIVERSIDADE ESTADUAL  
PAULISTA



Câmpus de Bauru

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE ANNA BEATRIZ PIANCA KRAUSE, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, DA FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES, COMUNICAÇÃO E DESIGN - CÂMPUS DE BAURU.**

Aos 27 dias do mês de março do ano de 2023, às 09:00 horas, por meio de Videoconferência, realizou-se a defesa de DISSERTAÇÃO DE MESTRADO de **ANNA BEATRIZ PIANCA KRAUSE**, intitulada **Desenvolvimento urbano, favelização e atuação do poder público: o caso de Bauru (SP)**. A Comissão Examinadora foi constituída pelos seguintes membros: Professor Doutor JEFFERSON OLIVEIRA GOULART (Orientador) - Participação Virtual) do Programa de Pós- Graduação em Arquitetura e Urbanismo / FAAC/Unesp/Bauru, Professora Doutora NORMA REGINA TRUPPEL CONSTANTINO (Participação Virtual) do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo / FAAC/Unesp/Bauru, Professora Doutora GISELA CUNHA VIANA LEONELLI (Participação Virtual) do Programa de Pós-Graduação Arquitetura, Tecnologia e Cidade / FECFAU / Universidade Estadual de Campinas. Após a exposição pela mestrande e arguição pelos membros da Comissão Examinadora que participaram do ato, de forma virtual, a discente recebeu o conceito final: **APROVADA**. Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que, após lida e aprovada, foi assinada pelo Presidente da Comissão Examinadora.

Documento assinado digitalmente  
 JEFFERSON OLIVEIRA GOULART  
Data: 27/03/2023 11:51:32-0300  
Verifique em <https://validar.itf.gov.br>

Professor Doutor JEFFERSON OLIVEIRA GOULART

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais e familiares por todo o apoio durante a minha jornada acadêmica. Eu não teria conseguido sem vocês.

Ao Prof. Jefferson, a quem admiro enormemente pela competência e sabedoria. Me sinto realmente privilegiada de ter recebido sua orientação tão presente e atenta durante minha pós-graduação.

Sou grata aos importantíssimos apontamentos das professoras participantes das bancas de qualificação e de defesa da dissertação, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Gisela Cunha Viana Leonelli, da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da Unicamp, e a Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Norma Regina Truppel Constantino, da Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design da FAAC-UNESP, que me ajudaram a “clarear os caminhos” e dar continuidade a este trabalho com mais confiança.

Aos demais professores participantes da minha formação, tanto do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAAC-UNESP, quanto das disciplinas cursadas nos Programas do IAU-USP e FAU-USP.

Um agradecimento a todos os profissionais técnicos, servidores públicos, e pesquisadores que de alguma forma contribuíram com o seu tempo e conhecimento para o desenvolvimento deste trabalho.

Ao Victor, por ser o meu companheiro de todas as horas, em momentos de caos e calma.

Aos amigos antigos, e também aos novos colegas que fiz durante esses dois anos de mestrado, pelos conselhos, risadas e informações compartilhadas.

Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento desta pesquisa e concessão da bolsa de Mestrado (Código de Financiamento 001).

KRAUSE, Anna Beatriz Pianca; **Desenvolvimento urbano, favelização e atuação do poder público: o caso de Bauru (SP)**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, campus de Bauru, 2023.

## **RESUMO**

Este trabalho analisa os processos que contribuíram historicamente para a difusão da favelização no município de Bauru (SP) e as correspondentes políticas urbanas desenvolvidas pelo poder público municipal. O aumento da população do município, somado às elevadas taxas de urbanização, coincidem com surgimento das favelas na década de 1960, processo que se intensifica a partir dos anos 1980, quando ganha maior expressão. Consideradas as mudanças estabelecidas na política urbana a partir da Constituição Federal de 1988, da Lei Federal n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e dos programas e políticas subsequentes — orientadas para o tratamento das favelas como espaços consolidados nos tecidos urbanos —, esta pesquisa aborda a evolução das ações adotadas pelo poder público, em uma transição histórica que contempla estratégias de remoção, urbanização, e regularização fundiária. O recorte temporal da pesquisa é iniciado nos anos 1980, quando são feitas as primeiras obras em regime de mutirão pela COHAB-Bauru voltadas para a transferência de moradores de favelas, mas é aprofundada no ciclo inaugurado pela vigência do Plano Diretor Participativo (2008), que traz a inovação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como marco para as ações urbanísticas promovidas no município, estendendo-se até o final de 2022. A metodologia, de natureza qualitativa, compreendeu revisão bibliográfica sobre o tema, coleta e análise de dados e de normativas de fontes oficiais (legislação, plano diretores, programas habitacionais e de urbanização, etc.) e a elaboração de mapas temáticos, contendo as intervenções realizadas quanto aos aspectos urbanísticos e fundiários. Utilizando como base as diretrizes do Plano Local de Habitação de Interesse Social (2011) e do Plano Diretor Participativo (2008), o produto final dessa dissertação confronta o que foi previsto pela Prefeitura para esses espaços, e o que foi efetivamente executado até 2022, elucidando os aspectos mais relevantes desse processo, incluindo o tipo de intervenção realizada, os períodos temporais dessas intervenções e o *status* das ocupações.

**Palavras-chave:** Favelas; Bauru; Política Pública; Política Urbana.

## **ABSTRACT**

This work analyzes the processes that historically contributed to the spread of favelization in the municipality of Bauru (SP) and the corresponding urban policies developed by the municipal government. The increase in the municipality's population, added to the high rates of urbanization, coincided with the emergence of favelas in the 1960s, a process that intensified from the 1980s onwards, when it gained greater expression. Considering the changes established in urban policy from the Federal Constitution of 1988, Federal Law n.º 10.257/2001 (City Statute) and subsequent programs and policies — oriented towards treating favelas as consolidated spaces in the urban fabric —, this research approaches the evolution of actions adopted by the public power, in a historical transition that contemplates strategies of removal, urbanization, and land regularization. The time frame of the research begins in the 1980s, when the first works were carried out in a popular effort regime by COHAB-Bauru, aimed at the transfer of favela residents, but it is deepened in the cycle inaugurated by the effectiveness of the Participatory Master Plan (2008), which brings the innovation of the Special Social Interest Zones (ZEIS) as a framework for urban actions promoted in the municipality. The methodology, of a qualitative nature, comprised a bibliographical review on the subject, collection, and analysis of data and regulations from official sources (legislation, master plan, housing and urbanization programs, etc.) and the elaboration of thematic maps highlighting the interventions carried out in terms of urban and land tenure aspects. Using as a basis the guidelines contained in the Local Housing Plan of Social Interest (2011) and in the Participatory Master Plan (2008), the final product of this dissertation makes a parallel between what was foreseen by the city hall for these spaces, and what was executed, elucidating the most relevant aspects of this process.

**Palavras-chave:** Slum; Bauru; Public Policy; Urban policy.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Representação gráfica das características de assentamentos precários e favelas	25
<b>Figura 2:</b> Diagrama da ideologia dominante sobre as favelas e as políticas públicas derivadas	39
<b>Figura 3:</b> Nível de atendimento de Coleta de Lixo no Estado de São Paulo	74
<b>Figura 4:</b> Nível de atendimento de Abastecimento de água no Estado de São Paulo	74
<b>Figura 5:</b> Nível de atendimento de Esgotamento Sanitário no Estado de São Paulo	75
<b>Figura 6:</b> Mapa com a localização das cidades de Marília, Piracicaba, Presidente Prudente e Ribeirão Preto no Estado de São Paulo	77
<b>Figura 7:</b> Município de Marília — Favela Vila Barros	79
<b>Figura 8:</b> Município de Marília — Mapa com a localização das favelas em 2010	80
<b>Figura 9:</b> Município de Piracicaba — Mapa com a localização dos NIIS em 2020	82
<b>Figura 10:</b> Município de Piracicaba — Favela Portelinha	83
<b>Figura 11:</b> Município de Presidente Prudente — Mapa com a localização dos Núcleos Informais	85
<b>Figura 12:</b> Município de Presidente Prudente — Jardim Sumaré	85
<b>Figura 13:</b> Município de São José do Rio Preto — Mapa com a localização das favelas em 2016	87
<b>Figura 14:</b> Município de São José do Rio Preto — Vila Itália (2021)	87
<b>Figura 15:</b> Localização das Cidades com favelas em São Paulo (2019)	88
<b>Figura 16:</b> Expansão urbana de Bauru de 1910-1940	96
<b>Figura 17:</b> Expansão urbana de Bauru de 1940-1970	100
<b>Figura 18:</b> Expansão urbana de Bauru de 1970-1990	102
<b>Figura 19:</b> Expansão urbana de Bauru de 1990-2010	104

<b>Figura 20:</b> Localização de empreendimentos habitacionais fechados em Bauru	105
<b>Figura 21:</b> Município de Bauru — Mapa do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)	106
<b>Figura 22:</b> Expansão urbana de Bauru de 2010–2020	107
<b>Figura 23:</b> Projeto habitacional aprovado do Mutirão Ouro Verde	112
<b>Figura 24:</b> Projeto habitacional aprovado do Mutirão Leão XIII	113
<b>Figura 25:</b> Distribuição territorial de favelas em Bauru (1996)	115
<b>Figura 26:</b> Localização das unidades de HIS no Parque Santa Cândida	120
<b>Figura 27:</b> Imagens anteriores e posteriores do território de reassentamento das famílias residentes na Favela do Parque Real (2004–2022)	121
<b>Figura 28:</b> Localização das ZEIS no município de Bauru	122
<b>Figura 29:</b> Vista aérea da Favela do Ivone e do Barreirinho (2010)	131
<b>Figura 30:</b> Vista aérea do Jardim Ivone após a construção de HIS e demolição da “Favela do Ivone” (2013)	131
<b>Figura 31:</b> Jardim Vitória antes e depois do desadensamento (2010/2013)	132
<b>Figura 32:</b> Vista aérea da implantação do Conjunto Moradas do Buriti (2013)	133
<b>Figura 33:</b> Vista aérea da Favela Maria Célia (2008)	133
<b>Figura 34:</b> Vista aérea da Favela Ferradura após intervenções urbanas e desadensamento (2016)	134
<b>Figura 35:</b> Intervenção urbana na Favela Ferradura (2013)	135
<b>Figura 36:</b> Jardim Niceia e os condomínios fechados no entorno próximo antes das intervenções (2013)	136
<b>Figura 37:</b> Jardim Niceia após intervenções urbanísticas (2016)	136
<b>Figura 38:</b> Santa Filomena pré-intervenção (2013)	138
<b>Figura 39:</b> Conjunto Habitacional San Sebastian e localização da antiga favela Santa Filomena (2017)	139

<b>Figura 40:</b> Localização dos empreendimentos Chácara das Flores I e II (2017)	139
<b>Figura 41:</b> Projeto de Regularização do Jardim Vitória	141
<b>Figura 42:</b> Projeto de regularização do Parque Jaraguá	141
<b>Figura 43:</b> Localização dos assentamentos irregulares no município de Bauru até 2019	142
<b>Figura 44:</b> Assentamento Bispedo próximo à Vila do Sucesso (2021)	143
<b>Figura 45:</b> Chácara Bequeli, Gerson França e Marise	144
<b>Figura 46:</b> Parque das Nações e Assentamentos Piquete I e II	144
<b>Figura 47:</b> Aglomerado de favelas na Zona Leste da Cidade	145
<b>Figura 48:</b> Residencial Manacás (2022)	147
<b>Figura 49:</b> Localização dos Conjuntos habitacionais PMCMV - Faixa 1	151
<b>Figura 50:</b> Projeto de implantação do loteamento Vila do Cerrado	152

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Quantitativos Gerais para Aglomerados Subnormais no Brasil - 2010-2019	23
<b>Quadro 2:</b> População em aglomerados-subnormais nas grandes regiões - 1980-1991	47
<b>Quadro 3:</b> Percentual da população da área urbana em relação à população total entre 1940-2010	67
<b>Quadro 4:</b> Relação das Cidades médias no Estado de São Paulo segundo localização relativa — 1970	68
<b>Quadro 5:</b> Indicadores de Vulnerabilidade Urbana nos Estados da Federação (2019).	72
<b>Quadro 6:</b> Demografia e dados socioeconômicos dos municípios selecionados	77
<b>Quadro 7:</b> Demografia e dados socioeconômicos dos municípios selecionados	78
<b>Quadro 8:</b> Evolução de favelas e unidades habitacionais entre 1992-2012 em Marília (SP)	79
<b>Quadro 9:</b> Número de favelas em Piracicaba entre 1965-2005	81
<b>Quadro 10:</b> Nível de pobreza de cidades médias paulistas segundo proporção de pessoas com renda insuficiente em 1970, 1980 e 1991	91
<b>Quadro 11:</b> Estratégias de intervenção para as favelas do PHLIS-Bauru	128
<b>Quadro 12:</b> Situação das favelas registradas no PLHIS após ações da Prefeitura Municipal de Bauru	137
<b>Quadro 13:</b> Ações da Prefeitura Municipal nas favelas contidas no PLHIS entre 2011-2022	150

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Indicadores de Vulnerabilidade Urbana nos Estados da Federação (2019)	72
<b>Gráfico 2:</b> Comparação entre a disponibilidade de serviços urbanos para a população geral e as famílias residentes em favelas em Bauru	119

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Número de Conjuntos Habitacionais Produzidos pela COHAB-Bauru 1960/1990	110
<b>Tabela 2:</b> Conjuntos Habitacionais produzidos em regime de mutirão – 1981–1996	111
<b>Tabela 3:</b> Produção do CDHU em Bauru entre 1978/2005	113
<b>Tabela 4:</b> Empreendimentos habitacionais aprovados para as classes populares no período 1997–2005	116
<b>Tabela 5:</b> Empreendimentos habitacionais aprovados para as classes média e alta entre 1997-2009	116
<b>Tabela 6:</b> Números de Moradias em Favela nos anos de: 1991,1992,1993,1995,1997, 1998 e 2004	117
<b>Tabela 7:</b> Aglomerados Subnormais, Assentamentos Precários e Parcelamentos Irregulares em Bauru	126
<b>Tabela 8:</b> Contratação na Primeira Fase do PMCMV em Bauru entre 2010 -2013 para o Faixa 1	130
<b>Tabela 9:</b> Contratação na do PMCMV após 2016 para o Faixa 1,5	138
<b>Tabela 10:</b> Transferência de moradores de favela para cada as unidades do PMCMV entre 2011-2021	149

## ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AGSN</b>	Aglomerado Subnormal
<b>BNH</b>	Banco Nacional de Habitação
<b>COHAB-BU</b>	Companhia de Habitação Popular de Bauru
<b>CDHU</b>	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
<b>EC</b>	Estatuto da Cidade
<b>FCP</b>	Fundação da Casa Popular
<b>FGTS</b>	Fundo de Garantia por Tempo se Serviço
<b>HIS</b>	Habitação de Interesse Social
<b>IAPs</b>	Institutos de Aposentadorias e Pensões
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>MNRU</b>	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PAC</b>	Programa de Aceleração do Crescimento
<b>PAC-UAP</b>	Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários
<b>PD</b>	Plano Diretor
<b>PMB</b>	Prefeitura do Município de Bauru
<b>PMCMV</b>	Programa Minha Casa Minha Vida
<b>IPVS</b>	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
<b>PLHIS</b>	Plano Local de Habitação de Interesse Social
<b>PROFILURB</b>	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
<b>SEADE</b>	Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos
<b>SEBES</b>	Secretaria de Bem Estar Social (Bauru)

**SEPLAN** Secretaria de Planejamento (Bauru)  
**SFH** Sistema Financeiro de Habitação  
**UN-Habitat** United Nations Habitat  
**ZEIS** Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>FAVELA, AFINAL DO QUE SE TRATA?</b>	<b>9</b>
1.1. Origem do termo e construção do significado	9
1.2. Sinônimos e definições operacionais	19
1.3. Notas sobre a caracterização das favelas	27
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>ESTADO, POLÍTICAS URBANAS E PRODUÇÃO DO ESPAÇO</b>	<b>31</b>
2.1. Estratégias e políticas de combate à favelização e as favelas	37
2.1.1 <i>Remoção e as Políticas de Habitação de Interesse Social</i>	40
2.1.2 <i>Urbanização de favelas</i>	51
2.1.3 <i>Regularização fundiária</i>	57
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>URBANIZAÇÃO E FAVELIZAÇÃO EM CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR PAULISTA</b>	<b>63</b>
3.1 Interiorização do desenvolvimento e seus impactos no território	63
3.2 A favelização em cidades médias do interior paulista	75
3.2.1 <i>Semelhanças e diferenças</i>	89
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>DESENVOLVIMENTO URBANO E PLANEJAMENTO NA CIDADE DE BAURU</b>	<b>95</b>

<b>4.1 Estratégias para o desfavelamento</b>	<b>108</b>
<i>4.1.1 Surgimento das primeiras favelas, ascensão e declínio das políticas públicas de habitação e difusão da favelização</i>	109
<i>4.1.2 Plano Diretor Participativo de 2008, Plano Local de Habitação de Interesse Social e Programa Minha Casa Minha Vida (Fase 1)</i>	119
<i>4.1.3 O Programa Minha Casa Minha Vida após 2016 e as ações municipais para regularização fundiária dos núcleos urbanos informais.</i>	137
<b>4.2 Ações promovidas pela Prefeitura para a desfavelização (2008–2022)</b>	<b>149</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>153</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>160</b>

## INTRODUÇÃO

A presente Dissertação adotou como objetivo principal a análise do fenômeno da favelização em Bauru (SP) e das correspondentes ações urbanísticas promovidas pelo poder público municipal nessas ocupações. O surgimento da favelização no município remonta pelo menos à década de 1960, contudo, a análise confere destaque ao recorte cronológico mais recente, marcado por sua disseminação na década de 1980 e pela vigência de importantes marcos institucionais, a saber, da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e do Plano Diretor Participativo (Lei Municipal nº 5.631/2008).

O recorte temporal da pesquisa empírica se inicia no período de redemocratização do país, em “um momento de amadurecimento de um discurso inovador em torno da política urbana” (ROLNIK, CYMBALISTA e NAKANO, 2008, p. 8), que provocou uma série de mudanças institucionais posteriores. No âmbito municipal, esse período também corresponde ao mais ativo ciclo de produção da COHAB-Bauru, concomitante à realização das primeiras obras voltadas para a construção de casas populares em regime de mutirão, cujo rol de beneficiários incluía moradores de favelas.

Os últimos quatorze anos (2008–2022) são particularmente relevantes no que tange à elaboração planos dedicados à intervenção nas favelas. O município, consonante às diretrizes do Estatuto da Cidade (EC), promoveu nesse período a atualização do Plano Diretor Participativo (2008), publicou os resultados do Plano Local de Habitação de Interesse Social (2013) e iniciou os levantamentos para a revisão do Plano Diretor, processo iniciado em 2019.

Embora o escopo do presente trabalho privilegie o estudo das ações do poder público no nível local por meio das correspondentes políticas urbanas, trata-se de tema complexo que envolve todos os níveis de governo, e seus respectivos instrumentos institucionais. Por essa razão, é indispensável incorporá-los à análise na medida em que essas normativas condicionaram as políticas públicas municipais.

A fundamentação teórica da pesquisa está dividida nas duas seções introdutórias: a primeira relativa às definições conceituais e históricas sobre as origens das favelas; e a segunda voltada à reconstituição dos aspectos mais relevantes que marcaram as políticas urbanas no processo de urbanização.

O primeiro capítulo descreve interpretações possíveis para a favela no Brasil, suas diferentes acepções e sinônimos, e qual a implicação do uso dos diferentes termos associados

a esse fenômeno social e assentamento habitacional. Em termos gerais, será feita a análise dos elementos que caracterizam as favelas em seus aspectos físicos, urbanísticos e socioeconômicos, baseada tanto em pesquisas acadêmicas, quanto em fontes culturais associadas ao imaginário popular.

A favelização é um fenômeno de escala global, complexo e de difícil definição (DAVIS, 2006), dadas as suas variáveis como localização, morfologia, tipologia das habitações, porém, deriva de fatores sociais e históricos semelhantes. A favela é essencialmente uma representação material das dinâmicas históricas, políticas e sociais que resultaram em dificuldades de acesso da população mais 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, entre fins do século XIX e início do século XX, e foi identificada a princípio como uma única ocupação, o Morro da Favela. Ao longo das décadas, o nome ‘favela’ foi difundido pelo país para designar uma categoria de assentamento habitacional que atualmente pode ser identificada na maioria dos municípios brasileiros. Como consequência, os estudos acadêmicos tendem a adotar as grandes cidades como objeto, deixando uma lacuna nos estudos sobre realidades não-metropolitanas.

Há na literatura acadêmica um questionamento do uso da expressão ‘favela’ para descrever um tipo específico de ordenação socioterritorial, e as generalizações costumam ser condenadas pelos estudiosos. Valladares (2005) e Zaluar e Alvito (2006) contestam os estereótipos sobre os espaços das favelas e da visão homogênea dessas ocupações. Entretanto, ao considerar a favela como um fenômeno social, é quase impossível não fazer algumas generalizações, 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), fazendo-se 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).

Nesse sentido, a abordagem da pesquisa foi de complementaridade. Primeiro, foram descritas as características daquilo que se convencionou chamar de favela, incluindo as representações culturais e midiáticas, também responsáveis pela construção do imaginário popular, para nos capítulos seguintes, abordar as características específicas desses assentamentos na cidade de Bauru (SP).

A exposição desses atributos não aspirou ser conclusiva, pois a favela é um fenômeno multifacético e de definição complexa. Os apontamentos feitos não intencionam definir esses assentamentos de forma categórica, mas, antes, problematizar seus sentidos e qualidades, para tornar possível reconhecê-los em contextos diversos, incluindo as favelas localizadas no interior paulista, território selecionado como recorte empírico do estudo desta dissertação.

O segundo capítulo introduz parte das dinâmicas políticas e sociais mais relevantes para a adoção de políticas públicas urbanas para as favelas. O poder público investiu historicamente seus recursos no combate à favelização por meio da construção de moradias, e as propostas para a urbanização e regularização fundiária das favelas, ainda que existentes há muitas décadas, têm investimentos muito inferiores. É importante salientar, contudo, que essas ações não são necessariamente excludentes e, em muitas circunstâncias, foram executadas simultaneamente (BUENO, 2000).

Afora a contribuição seminal de Valladares (2005) e de Zaluar e Alvito (2006) na definição conceitual do fenômeno das favelas, desde as origens desses assentamentos até sua evolução histórica, outros autores que discutem os efeitos territoriais e sociais dessas formas de intervenção também foram referências valiosas nesta pesquisa: Bonduki (2004), que aponta as primeiras ações do Estado para a construção de Habitação de Interesse Social (HIS) a partir da década de 1930; Maricato (1987), que revela dados sobre a produção habitacional durante a ditadura militar; e Cardoso e Aragão (2013), que analisam o período posterior ao fim do 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 estudo sobre as políticas públicas urbanas, é preciso destacar a extrema importância dos marcos institucionais mais recentes, responsáveis por mudanças normativas nas formas com as quais o Estado intervém nas favelas, tais como a Constituição de 1988 e os recentes aparatos regulatórios e políticas públicas criadas após esse período, 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 ainda mais contemporaneamente o Programa Minha Casa Minha Vida (2009).

O terceiro capítulo conecta os principais pontos descritos na exposição teórica, com os processos históricos, políticos e sociais que influenciaram o desenvolvimento econômico e morfologia urbana das cidades em municípios de porte médio do interior do estado de São Paulo. São destacadas, na primeira metade do capítulo, as políticas nacionais e estaduais de interiorização do desenvolvimento, evidenciando seu papel no aumento da população urbana no interior paulista, ampliação da rede de infraestrutura, diversificação e modernização das atividades econômicas, e, conseqüentemente, avalia como esses processos culminaram no aumento da pobreza urbana e na favelização nesses territórios.

A urbanização desse território foi intensificada a partir da expansão da malha ferroviária utilizada para o transporte do café de fins do século XIX e início do século XX. Mais tardiamente, durante a ditadura militar (1964–1985), foram incentivadas políticas de interiorização do desenvolvimento dedicadas à dispersão das indústrias para cidades não metropolitanas, estimulando o desenvolvimento econômico das cidades médias. Os objetivos dessas ações envolviam retirar o foco dos investimentos do setor industrial das grandes cidades, já muito adensadas e com problemas relativos à urbanização, além de promover a diminuição das desigualdades socioeconômicas em regiões distantes das capitais (NEGRI, 1988).

A partir da segunda metade do século XX com as políticas públicas de interiorização, puderam ser identificadas em algumas das cidades médias as primeiras favelas. Durante os anos 1980–1990 o fenômeno registrou crescimento 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) apontam que a despeito das cidades médias reproduzirem ou mimetizarem os processos de urbanização das áreas metropolitanas, destaca-se o aumento da desigualdade, e a 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 segunda seção apresenta dados sobre a favelização e as respectivas políticas públicas implantadas em algumas cidades médias do interior paulista através de estudos de caso e de análise comparada de municípios que guardam semelhanças demográficas, territoriais e socioeconômicas com Bauru, a saber: Marília, Piracicaba, Presidente Prudente e São José do Rio Preto.

O que torna essas realidades comparáveis é a grande influência das políticas de interiorização do desenvolvimento a partir da década de 1970, as quais condicionaram substancialmente a evolução urbana nesses territórios. Mesmo com as diferenças no que diz respeito à implantação de políticas públicas e seus impactos na formação do tecido urbano dessas cidades, esses municípios exercem grande influência e poder de atração em seus polos regionais, distinguem-se pela elevada participação do setor terciário nas economias locais/regionais, e possuem taxas elevadas de urbanização (OTERO, 2016; SPOSITO e GÓES, 2013; SPOSITO, 2004).

Metodologicamente, apesar de se tratarem de cidades analiticamente “próximas”, não se trata de uma rigorosa análise comparativa. A exposição das características dessas cidades tem um propósito ilustrativo, compreendendo que a pesquisa empírica sobre Bauru no capítulo seguinte guarda semelhanças com a caracterização desses casos.

A “tríade” que dá nome a este trabalho resulta da junção da análise conceitual da favela (Cap.1), das ações do poder público (Cap. 2) e dos processos particulares de desenvolvimento urbano no interior paulista que marcaram os aspectos socioeconômicos e morfológicos de Bauru (Cap. 3). A estrutura esta dissertação está justamente na compreensão de que se tratam de dimensões indissociáveis da mesma problemática: o Estado é responsável tanto pelas políticas públicas que visam à melhoria da situação urbanística nas favelas, quanto pela manutenção e difusão da favelização; seja como consequência de políticas voltadas para o desenvolvimento urbano, seja como resultado das próprias políticas que buscam a erradicação das favelas. Trata-se, portanto, do estudo da favelização que “em seu movimento de realização na cidade — combinando suas dimensões objetivas e subjetivas — nos permite reconhecer a complexidade, diversidade e conflitos da própria urbanização da sociedade brasileira” (BARBOSA; SILVA, 2013).

A quarta seção (Cap. 4) relaciona historicamente aspectos do desenvolvimento urbano de Bauru, as consequências da aplicação de políticas desenvolvidas nos níveis federal, estadual e municipal no seu território, e descreve seus impactos no surgimento das ocupações irregulares, na expansão do fenômeno da favelização e na formulação e implantação de políticas urbanas de intervenção nas favelas. Uma das questões centrais consiste em demonstrar a relação entre desenvolvimento urbano — que pode incluir ou não planejamento, ou seja, a intenção do Estado em estabelecer metas e normas de ordenação territorial — e a favelização observada no município.

São apresentados dados sobre as configurações demográfica, socioeconômica, urbanística e territorial de Bauru, cujas dinâmicas de expansão urbana favoreceram a

especulação imobiliária, a formação de ocupações irregulares, além de vazios urbanos. Após a exposição dos aspectos sociopolíticos e territoriais da cidade, serão apontadas as ações desenvolvidas pelo poder público municipal nas favelas.

No campo das políticas públicas, Cardoso e Santos Junior (2006 *apud* NOVAES e QUINTSLR, 2011) descrevem três possibilidades de definições principais sobre “o que se quer avaliar”, divididos entre critérios de eficiência, eficácia e efetividade. Para esta pesquisa, serão utilizados os “critérios de eficácia objetiva”, através dos quais se avalia se determinado programa está sendo (ou foi) implantado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 110/111).

Duas ferramentas principais foram utilizadas como referência para compreender as metas para cada uma das ocupações na cidade de Bauru: o Plano Diretor Participativo (Lei Municipal n.º 5.631/2008) e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (2011). Os estudos que levaram à criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e os levantamentos contidos no PLHIS revelam aspectos quali-quantitativos das ocupações — quantas ocupações existem; qual a sua localização; qual o número de famílias residentes —, bem como propiciaram a elaboração de medidas supostamente mais eficazes para lidar com a favelização no período recente, direcionando as ações conforme o tipo de ocupação, apontando ainda prospectivamente as ações possíveis para os anos subsequentes.

Um outro recurso analítico foi adotado nesta pesquisa, qual seja, a qualificação das ações realizadas mediante a abordagem do poder público nos assentamentos. A categorização utilizou como base os apontamentos de BUENO (2000), que descreve como mais comuns três principais formas de intervenção “desde que, entre os anos [19]30 e [19]40, a favela se tornou um assunto de política pública” (p. 162). Para esta autora, essas modalidades são: (1) a Remoção ou erradicação; (2) Urbanização; e (3) Re-urbanização<sup>1</sup>. Nesta pesquisa sobre Bauru, esses critérios foram simplificados, adotando como tipos de ação da Prefeitura local a (1) Erradicação e a (2) Urbanização; além disso, foi incorporada uma dimensão (Regularização), como um aspecto mais recente no que tange às políticas promovidas em favelas.

A adição desse último critério é justificada pela inserção — posterior à publicação do estudo de Bueno (2000) — de instrumentos nos Planos Diretores Municipais reformulados com bases nas diretrizes previstas no Estatuto das Cidades (2001), os quais facilitariam, ao

---

<sup>1</sup> A pesquisa de Bueno (2000) e seus resultados serão discutidos no segundo capítulo.

menos em tese, as políticas de regularização fundiária nos anos subsequentes. As políticas públicas que visam à incorporação de favelas consolidadas do meio urbano dito “formal” são contíguas à provisão de infraestrutura, ou seja, “nesse caso, a regularização seria uma consequência ‘natural’ dessa integração” (LAGO, 2003, p. 127).

Como se trata de pesquisa de natureza qualitativa, exploratória e explicativa, esta abordagem revela as características do objeto de estudo, identificando suas peculiaridades e seus respectivos processos de formação. O uso de fontes diversificadas foi necessário na maioria dos estudos que promovem a análise de políticas públicas, “dada à inexistência, escassez, dispersão ou precariedade das informações a respeito dos programas estudados” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1989, p. 121).

A pesquisa pretendeu responder às seguintes questões: *como tem se dado o fenômeno da favelização em Bauru, suas determinações, dimensões e configurações territoriais, e quais têm sido as políticas públicas urbanas e habitacionais implantadas em Bauru, que possuem como objetivo a interferência nas favelas? Qual foi a abordagem predominante escolhida pelo município (remoção, urbanização e/ou regularização) para atuação nas favelas?*

Partindo dessa perspectiva geral, derivam outras questões que envolvem a qualificação dessas intervenções, a saber: *foram cumpridos os planos estabelecidos pela Prefeitura no combate à favelização descritos no PLHIS e no Plano Diretor Participativo? Caso essas ações não tenham sido concluídas, qual é o andamento ou previsão de sequência para as intervenções urbanas? Qual é o status atual das ocupações que sofreram intervenção?*

Desse modo, a categorização das intervenções é seguida paralelamente de um diagnóstico que aponta, de um lado, o que foi planejado em relação ao que estava descrito nos Planos anteriormente citados e, de outro, o que foi executado até final do ano de 2022 (incluindo o detalhamento de ações que não estavam necessariamente descritas nos Planos), destacando-se os pontos mais relevantes desse processo: quais favelas foram erradicadas, quais assentamentos sofreram intervenções urbanísticas ou de regularização fundiária, qual o número de famílias beneficiadas por políticas públicas de desfavelamento em cada um dos assentamentos, apontando também as favelas que não passaram por nenhuma forma de intervenção.

Contudo, ressalte-se que — face à dispersão e escassez de dados sistemáticos e da adoção de diferentes critérios metodológicos de mensuração de favelas — esta pesquisa não oferece um diagnóstico quantitativo preciso da favelização em Bauru. A rigor, o escopo desta pesquisa restringiu-se à análise dos processos que conduziram à favelização e das

correspondentes ações do poder público local.

A observação das ações do poder público sobre essas ocupações é útil na medida em que pode direcionar as intervenções futuras, pois as “políticas provavelmente exigirão revisões ao longo do tempo, conforme as condições e as práticas evoluam” (FERNANDES, 2011, p. 50). A avaliação feita como pesquisa é relevante “por sua utilidade social de informar para o debate público, por sua experimentação teórico-metodológica e ampliação de conhecimento sobre a política em estudo” (FARIAS Fº, 2012, p. 56). Nessa perspectiva, também foi apontada a condição atual das intervenções, categorizadas como completas ou parciais, descrevendo quais são as ações faltantes para cada ocupação.

Para levar a cabo a análise, foram produzidos mapas temáticos que permitem visualizar a inserção socioespacial desses assentamentos no tecido urbano, com base em dados cartográficos e urbanísticos disponibilizados por fontes primárias e secundárias (IBGE, Fundação Seade, PMB, COHAB-Bauru e outras), e também de imagens que permitem visualizar o resultado das intervenções.

Em resumo, a pesquisa objetivou analisar conceitual, histórica e empiricamente as favelas como fenômeno social relacionado à provisão de moradia para habitação de interesse social e os processos de regularização fundiária e urbanística. Para tanto, foi examinado o processo de desenvolvimento urbano de Bauru em seus aspectos urbanísticos e socioeconômicos, e sua contribuição para a formação das favelas na cidade, e seus impactos no tecido urbano. Pretendeu-se retratar as ações — padrões, normas urbanísticas e políticas públicas — adotadas na intervenção sobre as favelas.

Nesse sentido, pretendeu-se oferecer uma contribuição original para os estudos que abordam as políticas públicas de intervenção urbana nas favelas nas suas variadas formas — remoção, políticas de habitação social, urbanização, regularização fundiária — e suas consequências no território de uma cidade média do interior paulista. Portanto, a pesquisa assume um caráter interdisciplinar e se situa na fronteira de três áreas do conhecimento — Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional e Políticas Públicas —, cujos resultados pretendem agregar novos conhecimentos aos estudos urbanos (notadamente de cidades médias) e oferecer condições para o aperfeiçoamento das ações públicas nas ocupações irregulares.

Por fim, a quinta e derradeira seção apresenta hipóteses conclusivas que sintetizam os principais achados da pesquisa, mediante diálogo da literatura teórica com o levantamento empírico, avaliando-se criticamente seus resultados.

## **CAPITULO 1**

### **FAVELA, AFINAL DO QUE SE TRATA?**

Este capítulo é dedicado à análise conceitual e histórica das favelas, relacionando essa trajetória aos correspondentes aspectos sociais, econômicos, políticos e urbanísticos que condicionaram os processos de desenvolvimento urbano e de favelização no Brasil. Trata-se de uma revisão bibliográfica que não pretendeu esgotar teoricamente o debate, mas tão-somente situá-lo para fundamentar a análise empírica que se seguirá nas próximas seções.

#### **1.1 Origem do termo e construção do significado**

Existem muitas nomenclaturas possíveis para descrever o fenômeno da favelização, identificáveis em diversas partes do mundo. Após os anos 2000, foi estimada a existência de “mais de 200 mil favelas, cuja população varia de algumas centenas para mais de um milhão de pessoas em cada uma delas”, concentradas principalmente em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (DAVIS, 2006, p. 37).

O estudo pioneiro da UN-Habitat de 2003 contém “estudos sinóticos da pobreza, das condições de vida na favela e da situação habitacional de 34 metrópoles” (DAVIS, 2006, p. 31) distribuídas em dezenas de países. A Organização das Nações Unidas (ONU) utiliza o termo *slum* como definição operacional, que “combina, em graus diferentes, características físicas e legais, não levando em consideração dimensões sociais, escolha justificada por estes aspectos serem difíceis de mensurar” (CARVALHO, 2017, p. 8). Dentre os critérios adotados pela ONU, estão as possibilidades de a população residente estar em estado vulnerável ou de privação quanto a: acesso à água; acesso a saneamento; qualidade habitacional; superlotação; segurança de posse (UN-HABITAT, 2003). Trata-se de uma definição abrangente que comporta múltiplas significações e variáveis.

A identificação desses assentamentos humanos em suas dimensões sociais e urbanísticas numa perspectiva global aponta que o surgimento e difusão das favelas possui causas estruturais que podem ser identificadas e reproduzidas. A justificativa para essa generalização se dá na área dos estudos urbanos focados nos locais de moradia da classe trabalhadora e dos espaços onde se concentra a pobreza urbana, tendo “sua compreensão e

explicação no campo de visão e da localização das áreas de habitação popular, ou das que são percebidas como tal” (SILVA, 2009, p. 30-31).

Carvalho (2016) utiliza dados fornecidos pela UN-Habitat (2003) para demonstrar a relação inversamente proporcional entre desenvolvimento socioeconômico dos países e o número de favelas: “a proporção populacional do fenômeno em relação à população mundial equivale a 32%, aumentando para 43% quando relacionada com as regiões em desenvolvimento, e crescendo espantosamente para 78,2% no que diz respeito aos países menos desenvolvidos” (CARVALHO, 2016, p. 52).

Parte dos países citados no estudo da UN-Habitat, localizados na África, Ásia e América Latina, compartilha as consequências produzidas pela exploração colonial predatória às quais foram submetidos, dentre elas, a distribuição desigual de poder e renda entre as classes sociais. Essas dinâmicas comuns impactam negativamente, até os tempos atuais, a distribuição e acesso a serviços básicos e essenciais. Seriam, então, a pobreza e as desigualdades sociais “fatores fundamentais para o surgimento e o agravamento da crise de moradias e para a irregularidade e precarização dos assentamentos humanos” (CARDOSO, 2016, p. 30).

O primeiro registro de moradia reconhecidamente utilizada pelos pobres urbanos nos primórdios da sociedade industrial capitalista, tanto na Europa quanto no Brasil, foram os cortiços. Engels (2010 [1845]) descreve as péssimas condições de habitabilidade e saneamento da classe trabalhadora industrial no século XIX, com uma grande parcela da população vivendo em condições insalubres. O caso londrino é paradigmático, pois a Inglaterra, “berço da revolução industrial”, foi o primeiro país a sofrer os reflexos da falta de planejamento urbano e problemas habitacionais como consequência da expansão da atividade fabril. As residências dos operários, ainda pontuais no tecido urbano em decorrência do adensamento das cidades, multiplicaram-se em pontos estratégicos nas regiões centrais, com acesso próximo às fábricas. Não raramente, essas casas podiam ser encontradas ao lado de áreas nobres:

Nas vizinhanças do teatro de Drury Lane – o segundo de Londres – encontram-se algumas das ruas mais degradadas da cidade (...) cujas casas são habitadas, dos porões aos desvãos, por famílias paupérrimas. (...) em 1840, 5.366 famílias de operários viviam em 5.294 “habitações” (se é que a palavra pode ser usada): homens, mulheres e crianças, misturados sem qualquer preocupação com idade ou sexo, num total de 26.830 indivíduos – e três quartos do total dessas famílias dispunham de um só cômodo (ENGELS, 2010 [1845], p.72).

As consequências desse período histórico no continente europeu são apontadas por Benevollo (1981 [1967]), que descreve este como um momento decisivo, tanto para o campo das Ciências Sociais — que associa diretamente o desenvolvimento capitalista às péssimas condições urbanas — quanto para os estudos “técnico-urbanísticos”, cujo propósito é solucionar os “novos problemas” típicos da cidade-industrial. A expressão *slum*, que surge nesse período, e comumente usada na língua inglesa como sinônimo para a palavra favela, definiu então “uma ampla gama de assentamentos de baixa renda e de condições precárias de vida”, que “se transformaram na mais visível manifestação da pobreza urbana dos países em desenvolvimento” (QUEIROZ Fº, 2015, p. 344).

Davis (2006) estende a percepção de Benevollo (1981) sobre os processos de precarização de moradia cidade-industrial como arranjo de escala global. A partir dessa definição, a favela deve ser compreendida uma questão tipicamente urbana, com raízes no período de industrialização mais intenso de cada país. O êxodo rural, causado pelo aumento da oferta de trabalho e pela promessa de melhores salários nas cidades, causa um inchaço urbano sem precedentes, e o contingente populacional supera a disposição de serviços urbanos, incluindo a precária oferta de moradia para a população operária.

As raízes históricas associadas à afirmação do modo de produção capitalista industrial, a formação da classe operária e a crescente urbanização são indissociáveis da precariedade habitacional e, conseqüentemente, da favelização. Não obstante, mesmo que bastante relevantes, tais definições não correspondem necessariamente à caracterização atual desses espaços. Se a favela é parte do tecido urbano e sua existência é justificada pela evolução sócio-histórica, esses espaços estão igualmente sujeitos a constantes transformações. É possível afirmar que, embora os princípios responsáveis pela formação e crescimento das favelas possam ser mimetizados, a materialização do fenômeno inevitavelmente será variável nos “diversos aspectos que têm sido apontados como necessários para a definição do conceito, como a dimensão espacial (territorial), a política, a sócio-econômica e a cultural antropológica” (COSTA e NASCIMENTO, 2005, p. 3794).

A pluralidade fenomenológica das favelas é um dos aspectos mais relevantes em qualquer produção científica que visa 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 realidades dos países, estados e municípios, inclusive dentro do seu próprio território, 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*, utilizado pela ONU, pode induzir à redução de um fenômeno que é, estruturalmente, diferenciado e multifacético.

Para enfrentar o desafio conceitual, é preciso diferenciar o que seria a favela como “materialidade” habitacional de um determinado tipo de assentamento, ou como fenômeno de natureza social. Favela é o nome popular de uma planta originária do sertão da Bahia, encontrada no morro conhecido como Alto da Favela, local onde se concentravam os seguidores de Antônio Conselheiro durante a Guerra de Canudos, em fins do séc. XIX. Após o término do conflito, os soldados que retornam à cidade do Rio de Janeiro se alojam no Morro da Providência, que passou a ser chamado, então, de “Morro da Favela” (ABREU, 1994; QUEIROZ Fº, 2015; VALLADARES, 2005; ZALUAR E ALVITO, 2006). A princípio, “favela” era apenas nome próprio dessa localidade específica, mas através da “ação de jornalistas e escritores, entre os quais se destaca Euclides da Cunha (Os Sertões)” (QUEIROZ Fº, 2015, p. 345) ocorreu a popularização do termo, aplicável a todas as ocupações irregulares nos morros cariocas.

A difusão do uso dessa expressão, com o sentido de figurar “a concentração de habitações informais de baixa renda”, foi disseminada por veículos de informação em cidades como Salvador, São Paulo e Belo Horizonte e, gradualmente, a favela começou a ser identificada como fenômeno social. O reconhecimento dessas características socioespaciais criou relações possíveis com outros modelos de aglomerados que mimetizam suas características em associação com outros espaços reconhecíveis “do tipo favela” ou que possuem outras nomenclaturas “regionalizadas”:

O fato da favela ter sido originada e batizada desta forma no Rio de Janeiro, que durante muito tempo serviu como modelo para o Brasil, contribuiu para consolidar e ratificar os pré-conceitos e conceitos que lhe são associados, e que têm na localização preferencialmente em morros, nos barracos de madeira e no adensamento seus elementos principais. Assim, tanto o nome favela, como o conceito passaram a ser generalizados para o restante do Brasil fazendo com que a favela seja o termo mais utilizado para definir este tipo de aglomerado (COSTA; NASCIMENTO, 2015, p. 3795).

Um dos grandes desafios em estabelecer o sentido da expressão “favela” reside precisamente na tentativa de conciliar os aspectos de sua materialidade — que implica na identificação desse território enquanto espaço edificado — e suas características imateriais e culturais, ambas derivadas de processos históricos, políticos e sociais complexos como dimensões indissociáveis e complementares (SANTOS, 1999). Para este autor, o estudo

geográfico do território não deve estar condicionado apenas a suas dimensões espaciais, mas deve partir da premissa de que o dinamismo social define as percepções do que é o território, em um determinado “espaço-tempo”:

A ciência política de modo geral ignora o território — dá conta da divisão dos estados, dos municípios, mas não dos conteúdos —, como se ele não tivesse um conteúdo social (...). Mas está excluído o conteúdo — o dinamismo socio-territorial, socioespacial, essas formas-conteúdo que têm a ver com a existência (SANTOS, 1999, p. 19).

Nesse sentido, a compreensão das características que diferenciam um aglomerado popular de uma favela requer alguns apontamentos teóricos sobre a produção do espaço urbano. Sobre os aspectos territoriais, a favela, enquanto forma, é bastante variável, podendo ser encontrada em diversos sítios urbanos, com distintos traçados, com tipologias diversas de habitação, podendo ser difícil a sua diferenciação de outras configurações de habitação popular (principalmente em contextos mais recentes). Ainda assim, é possível estabelecer conexões — inclusive nos aspectos da paisagem das favelas — entre as diversas formações urbanas.

Partindo de uma abordagem estruturalista sobre a formação do espaço urbano, a espacialidade é determinada pelo modelo econômico vigente (por meio do qual são definidos os padrões de geração, acumulação e distribuição de riqueza) e pelas políticas públicas de impacto nacional, ou seja, basicamente é fruto das relações entre o Estado, suas leis e formas de ordenação territorial; e a sociedade, incluindo as lógicas de mercado. Isto posto, há estreita relação entre a política e a formação do espaço urbano:

[O espaço urbano é] entendido como o conjunto relacionado (e socialmente construído) de vizinhanças, contiguidades, distâncias e fluxos criados e recriados pelos atores do urbano, assim como os significados que dão sentido a esses atores. Dessa forma, o espaço define e constitui as disputas políticas, as instituições, a operação dos governos e a política eleitoral nas cidades (MARQUES, 2017, p. 3).

Os ingredientes que fomentam a segregação social e econômica, também responsáveis pelos processos de favelização, “não devem estar, necessariamente, vinculados à escala da cidade, mas sim a processos sociais complexos que se inscrevem em todos os níveis geográficos” (CARVALHO, 2017, p. 272). Ao compreender “a segregação e a pobreza delineada pela economia política da urbanização brasileira, a favela não é um ‘efeito indesejado’ deste processo, mas uma solução encontrada pelo modo de produção para obtenção de riquezas na cidade” (BITTENCOURT; ROCHA, 2019, p. 3). Estes autores,

citando Kovarick (1979), descrevem que ocupação ilegal somada à autoconstrução liberária “o Capital deste custo de reprodução da sua força de trabalho, garantindo uma parcela maior de apropriação da riqueza produzida pelo trabalho” (Idem, op. cit., p. 3). Nessas condições:

Em sociedades dos países da periferia do capitalismo, os grupos sociais mais pobres têm sido abandonados pelo Estado na solução da moradia como necessidade básica. Os assentamentos espontâneos de favela têm sido, assim, uma “solução” construída por esses setores sociais para garantir sua sobrevivência (BUENO, 2000, p. 304).

Sobre o caso brasileiro, a análise de Maricato (2011) coincide com a de Davis (2006) e Bueno (2000) quando destaca que as ocupações ilegais têm origens na condição capitalista periférica de tradição escravista, de forte desigualdade social no território, e falta de controle sobre o uso e ocupação do solo (MARICATO, 2011, p. 8). A Lei de Terras, instituída em 1850, a abolição da escravidão em 1888 e as políticas higienistas a partir do final do século XIX e início do séc. XX no Rio de Janeiro — somadas às profundas desigualdades sociais que desde sempre caracterizam o país — foram os aspectos históricos particulares mais relevantes para o surgimento das favelas no Brasil. A propósito:

A Lei de Terras de 1850 dispunha que todos os procedimentos para obter a terra seriam regidos sob a forma da compra devidamente registrada, o reconhecimento do proprietário se desvincula da condição de efetiva ocupação e se estabelece pela mediação do dinheiro, transformando-se em mercadoria (CARRIL, 2006, p. 76).

Esta lei relaciona-se diretamente com a abolição da escravidão porque “o acesso à terra era impossível ao escravo em função de sua própria função de cativo, mas se não era regulada, podia ser facilmente adquirida pelos trabalhadores assalariados” e dessa maneira “a ocupação livre havia se tornado uma ameaça para a disciplina do trabalho e precisava ser restrita” (ROLNIK, 1999, p. 3). A segregação dos pobres e negros nas cidades — mesmo que não institucionalizada no Brasil — deu-se através das normas que regularam o acesso à propriedade privada, promovendo a separação entre os que não tem condições de acesso à propriedade da terra como mercadoria e os não proprietários (CARRIL, 2006, p. 58).

A abolição não foi acompanhada de políticas de integração do negro recém-liberto na sociedade, e “a reprodução dos seus meios de vida ficou condicionada as formas de super-exploração, e as opções de moradia foram os cortiços e favelas, já que não tinha a possibilidade de produzir seus meios de subsistência, nem sua moradia” (CARRIL, 2006, p. 58). Especialmente nas capitais, as favelas foram espaços racializados, de população majoritariamente negra, descritos pelo autor como “quilombos urbanos”.

Ao traçar uma linha cronológica sobre o estudo e o tratamento da pobreza urbana no Brasil, Valladares (1994) subdivide três blocos temporais durante o século XX. Para a autora, essas concepções “guardam uma estreita relação com a própria trajetória do processo de urbanização”, incluindo as “transformações no mercado de trabalho”; “a inserção espacial/residencial da população pobre”, e o “papel de ator social e político que vem sido atribuído as camadas populares ao longo do tempo” (VALLADARES, 1994, p. 82-83).

O primeiro ciclo, que compreende a virada do século XX, relata justamente a fase em que os estudos urbanos concentram-se nos casos dos cortiços nas áreas centrais e no começo da ocupação dos morros. A associação da pobreza à “vadiagem”, à “imoralidade” e à “doença” era arraigada no inconsciente coletivo, justificando moral e urbanisticamente o extermínio das formas de residência da população imigrante ou negra recém-liberta.<sup>2</sup>

O segundo período, entre 1950–1960, descreve as consequências da intensa urbanização, a partir da qual o Estado, após promover a intensificação das atividades industriais, mostra uma grande virada na concepção da pobreza, que perde suas raízes nas motivações individuais e volta-se para questões coletivas, sociais, conectadas à insuficiência de poder de compra e ao subemprego que marca a classe trabalhadora naquele período: “entre 1950 e 1970, quase 39 milhões de pessoas migraram do mundo rural e se transformaram em trabalhadores urbanos vulneráveis em razão do incompleto assalariamento e da precária propriedade da moradia autoconstruída” (RIBEIRO; SANTOS JR., 2011, p. 11).

Uma parcela significativa da população apresentava insuficiência ou insegurança de renda, o que limitava enormemente as possibilidades de acesso ao mercado formal de moradia, aumentando o número de favelas (BONDUKI, 2004; DENALDI, 2003; MARICATO 1995). “A preocupação com a pobreza” — e suas consequências no espaço urbano — “foi aumentando à medida de sua crescente visibilidade e propagação” (VALLADARES, 1994, p. 95). Dada essa mudança de paradigma, o poder público direcionou esforços para as políticas públicas voltadas ao combate do déficit habitacional e para a resolução do “problema das favelas” ao realizar as primeiras contagens da população residente, sem que os espaços de moradia da população pobre urbana fossem dissociadas dos estereótipos negativos:

A marginalidade tem sua expressão máxima na favela, relegada pelo poder público nos anos [19]50 e 60 e vista como síntese da mesma não integração de amplos segmentos da sociedade urbana. O termo “favelado” passa a ser sinônimo “pobre”, e o espaço-favela ganha atributos muito semelhantes aqueles associados, décadas

---

<sup>2</sup> A esse propósito e da contribuição da literatura realista, o romance “O cortiço”, de Aluísio de Azevedo, é paradigmático na caracterização das formas de vida e da sociabilidade nesse ambiente.

antes, ao cortiço: área insalubre, constituída de habitações precárias, verdadeiro câncer necessitando ser extirpado do tecido urbano (VALLADARES, 1994, p. 98).

O último recorte temporal compreende as décadas de 1970–1980, marcadas pela crise do modelo desenvolvimentista, quando ocorre maior “concentração de renda e propagação da pobreza” (VALLADARES, 1994, p. 82) e, também, a “metropolização” acompanha os processos de periferização, de modo que a concentração da pobreza alcança níveis nunca vistos. Esse processo se deu devido à construção de loteamentos, muitas vezes ilegais nas áreas mais baratas, ou até mesmo “mais flexíveis” em relação às normas urbanísticas aplicadas no restante da cidade; além disso, os processos de adensamento das regiões centrais obrigavam os migrantes pobres recém-chegados a se estabelecerem em territórios distantes dos locais dotados de infraestrutura urbana.

Ainda que se possa identificá-la como insuficiente — dada a variedade de processos históricos específicos a que foram submetidas as cidades brasileiras —, essa divisão cronológica é valiosa porque relaciona a pobreza nas cidades com a ação dos governos diante das suas manifestações no espaço urbano, e associa o aumento da concentração de favelas ao processo de inchaço das cidades, ligados ao desenvolvimento econômico industrial. O principal mérito da análise de Valladares (1994) reside justamente na análise das políticas destinadas à população pobre e suas variações temporais. Em alguma medida, os mesmos processos foram reproduzidos em outras municipalidades de diversos portes, nas décadas consecutivas, conduzidas a partir das políticas de desenvolvimento urbanístico e/ou econômicos de descontração industrial, e interiorização do desenvolvimento, executadas pelo governo federal e pelos governos estaduais (como se verá mais detalhadamente nos próximos capítulos, quando será analisado o caso de Bauru).

Estabelecendo uma conexão entre a produção acadêmica em estudos urbanos, com a literatura disponível da Linguística no campo da Análise do Discurso, é expandida a percepção do “sentido” da favela para além dos aspectos históricos-sociais, abarcando seus aspectos semânticos e simbólicos. Em ambas as ciências, é destacada a relevância das relações de poder na construção dos conceitos, em arranjos complementares: as instituições que promovem a coleta de indicativos sobre as favelas usam “conceitos operacionais” para fazer a análise de dados e “dessa forma, as quantificações a respeito da favela são efeitos de discursos linguísticos de definição do fenômeno que também produz delimitações cartográficas” (CARVALHO, 2016, p. 42). Os discursos expressam as “posições sociais, culturais, ideológicas dos sujeitos da linguagem”, ou seja, “os discursos não são neutros e

estão relacionados a um contexto” (Idem, op. cit., p. 34). Ao definir favela, as instituições instauram discursos sobre o fenômeno, alinhados aos seus posicionamentos ideológicos e interesses políticos. Portanto:

Controlar o contexto implica controlar uma ou mais destas categorias, e determinar a definição da situação comunicativa, decidir o tempo e espaço do evento comunicativo ou onde os participantes podem ou devem estar presentes, e em que papéis, ou decidir que conhecimento ou opiniões eles devem (não) ter e que tipo de ações sociais podem ou devem ser realizadas pelo discurso (DIJK *apud* SANTANA, SILVA E SOUZA, 2021, p. 23).

Ao registrar as “representações sobre esse espaço social”, pode-se inferir que “parte da ideia de categoria de favela utilizada hoje é o resultado mais ou menos cumulativo, mais ou ao menos contraditório de representações sociais sucessivas, originárias das construções dos atores sociais que se mobilizaram em relação a esse objeto social e urbano” (VALLADARES, 2005, p. 21). A favela está configurada como “uma invenção”, que foi historicamente construída e modificada, assim como as noções por ela expressadas.

Zaluar e Alvito (2006) descrevem as imagens possíveis para a favela, frequentemente interpretada como “o lugar da carência, da falta, do vazio a ser preenchido pelos sentimentos humanitários, do perigo a ser erradicado pelas estratégias políticas”. Uma perspectiva contemporânea conduz a uma descrição similar sobre a favela:

Como um espaço destituído de infra-estrutura urbana — água, luz, esgoto, coleta de lixo; sem arruamento; globalmente miserável; sem ordem; sem lei; sem regras; sem moral. Persiste, no imaginário dos moradores da cidade, em particular dos residentes nos espaços formais — e, por consequência, entre as autoridades públicas —, uma representação das favelas (e dos favelados) ainda originada nos termos de sua representação dos anos [19]40/50 do século passado (SILVA, 2009, p. 16-17).

A construção estigmatizada da favela como um “problema” não se aplica apenas ao espaço urbano em si, reflexo “da industrialização e da urbanização não planejada, tratado como um erro a ser corrigido a partir do momento que o Estado cumprisse sua função ordenadora/disciplinadora” (KNAUSS; BRUN, 2012, p. 122), mas também é uma perspectiva que se estende aos seus moradores, fazendo do “favelado um bode expiatório dos problemas da cidade, ‘o outro’, distinto do morador civilizado da primeira metrópole que o Brasil teve” (ZALUAR; ALVITO, 2006, p. 8).

O vínculo estabelecido entre criminalidade e a população residente das favelas, documentado desde o seu surgimento pela imprensa e pelo poder público, tem motivações racistas, associadas às figuras do negro recém-liberto e dos imigrantes, neste contexto

identificados como responsáveis pela violência e “ameaça à ordem moral” (ZALUAR e ALVITO, 2006; VALLADARES, 2005). A partir dos anos 1980, com a emergência do crime organizado, do tráfico de entorpecentes e com aumento da violência urbana, são intensificadas as políticas públicas militarizadas de guerra às drogas. Nesses termos, “a histórica segregação espacial, que corresponde a uma espécie de ecologia da desigualdade social, favoreceu a que essa ponta do tráfico internacional, relacionada ao comércio a retalho para o consumo final, tivesse um de seus canais concentrado nas favelas, entre outras ‘periferias’” (SILVA, 2010, p. 284). A escolha por essa abordagem reforça a ideia de que a violência por parte do Estado é direcionada à população em situação de vulnerabilidade socioeconômica, isto é:

Numa sociedade tão desigual, o conceito de violência está frequentemente ligado à delinquência proveniente dos marginais ou dos mais pobres. Trata-se de um conceito classista de uma sociedade que prioriza a defesa do patrimônio individual antes de priorizar, por exemplo, a integridade do trabalhador ou da criança (MARICATO, 1995, p. 42).

Uma possibilidade distinta de interpretação da favela, bastante disseminada por literatos cariocas (poetas, romancistas e jornalistas), era regida sob a ótica “exotificante” da população e da cultura do povo que habitava os morros cariocas (ZALUAR; ALVITO, 2006). O espaço da favela era assimilado como um local idílico, que preservava a rotina vivida no campo, em meio à crescente expansão da vida urbana. As manifestações culturais como o samba caíram no gosto popular e trouxeram visibilidade à realidade do povo favelado. A exotificação, embora carregue alguma valorização da contribuição dessa população à cultura popular, é uma idealização, “visão que ignorava a dinâmica política e social local, além de não buscar contribuir para a construção de caminhos possíveis para a superação das condições sociais, econômicas e estruturais existentes” (SOUZA e SILVA, 2012, p. 419).

Apesar de a ocupação de áreas urbanas precárias (como as encostas de morros) constituir a principal alternativa da população menos abastada para habitar a cidade no emblemático caso carioca, essa realidade transformou-se em luta à medida que essa população resistia às investidas do Estado para a sua eliminação. Os aspectos políticos e culturais que unem os moradores das favelas e dos assentamentos precários foram forjados “através da mobilização coletiva contra a ameaça de remoção, e no pleito por equipamentos públicos como saneamento, água potável, energia elétrica e, ainda, através de competições lúdicas, do que são exemplares as escolas de samba” (BURGOS, 2012, p. 375). A construção de uma “identidade favelada”, reconhecendo suas mais variadas formas de manifestação, tem em comum justamente a obstinação pautada pela inclusão e pelos direitos à moradia e à cidade.

## 1.2 Sinônimos e definições operacionais

Na dimensão oposta à construção do imaginário das favelas, outras definições postulam objetividade direcionada à coleta de dados. As chamadas “definições operacionais” (adotadas como subsídio na formulação e implantação de políticas públicas) foram criadas para “caracterizar as comunidades nas quais habitam as populações de baixa renda, variáveis em função das suas peculiaridades regionais” (BRASIL, 2010).

Conforme apontado anteriormente, os critérios de classificação da UN-Habitat, por tratar de uma abordagem globalizada, são bastante generalistas porque visam a abarcar o máximo de realidades possíveis. Esse “aspecto foi evidenciado pelo uso de termos como: ‘áreas’ e ‘assentamentos’ adjetivados por palavras como ‘deteriorados’ e ‘decadentes’” e a falta de objetividade na definição dificultaria “a demarcação física dos seus limites e a comparação dos dados” (QUEIROZ Fº, 2015 p. 350).

Mesmo com o reconhecimento da existência das favelas desde o início do século XX sob o prisma dos “problemas urbanos”, o Estado brasileiro não as incluía nos mapas oficiais dos municípios. A expectativa era de que as habitações precárias, e de caráter provisório, desaparecessem na medida em que fosse consolidada no país a sociedade capitalista-industrial, o que “não se confirmou na realidade brasileira” (SOUZA, 2001, p. 74). A primeira contagem da população residente das favelas realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ocorreu no Rio de Janeiro em 1950 e, ao longo das décadas seguintes, várias mudanças foram feitas em termos das denominações, e dos métodos de coleta de informações (CARDOSO, 2016).

O apagamento histórico das favelas reflete a deficiência na produção de estatísticas sobre esse fenômeno, impossibilitando a mensuração da difusão da favelização em parte notável dos municípios. A coleta desses dados é descontínua e foi historicamente promovida pelas Prefeituras, e, na falta de uma metodologia unificada para o recolhimento e sistematização das informações, também foi restrita a produção estudos comparativos.

Em escala nacional, os anuários estatísticos publicados pelo IBGE apresentam algumas informações voltadas para as condições habitacionais e de distribuição de infraestrutura urbana, os quais oferecem pistas sobre elementos importantes de investigação sobre as favelas no Brasil. Aspectos como “condição de ocupação dos edifícios” e “acesso a abastecimento d’água; instalação sanitária” foram publicadas em 1971, com os dados recolhidos entre 1960–1970: “são apresentados por situação de domicílio — urbano/rural — em números absolutos e relativos. Trata-se de dados agregados, não discriminados por

Unidades da Federação — UF” (LIMA, 2003, p.122). Mesmo sem configurar uma representação cartográfica, ou apresentar uma metodologia que vise a quantificar os domicílios favelados, esses dados revelam as deficiências do Estado, tanto na produção de diagnósticos (metodológicas), quanto na provisão de serviços públicos e habitacionais para a população de baixa renda (políticas públicas).

Em 1995 foram publicados oficialmente os dados relativos ao Censo de 1991, o primeiro a apresentar o número de favelas dos municípios e unidades da Federação. Os dados absolutos incluíam as “características da condição de ocupação, em termos da propriedade dos domicílios” (LIMA, 2003, p. 127), categorizados como: próprios; alugados; cedidos; não declarados; e outros. Assim, “ao reconhecer a existência das favelas e de espaços irregulares na cidade, (...) Estado e sociedade reconhecem a cidade real e criam condições de convivência entre aquilo tido como irregular — o espaço real — e a cidade legal” (BALTRUSIS; OTTAVIANO, 2009, p. 140). A partir de 1991, na tentativa de abarcar o fenômeno das favelas dentre outras formas de ocupação informal, o IBGE adotou a terminologia “aglomerado subnormal” (AGSN), definido como:

o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública) (IBGE,2010).

Essa terminologia e as correspondentes diretrizes metodológicas foram reproduzidas no Censo de 2010. Algumas críticas relacionadas aos critérios adotados pelo IBGE incluem o número mínimo de 51 unidades habitacionais para ser contabilizado como aglomerado subnormal. Em cidades médias e pequenas, a favelização tende à subnotificação, pois as ocupações “não têm tamanho suficiente para servir como área pesquisada por um entrevistador. Em outras palavras, mesmo com cartografias atualizadas, a população favelada pode ser subestimada” (MARQUES, TORRES e SARAIVA, 2003, p. 17).

Na mesma medida, com a adoção de técnicas de geoprocessamento, os levantamentos dos “aglomerados subnormais” tendem a ser cada vez mais precisos (a despeito das válidas críticas em relação à “subnotificação” relativas à própria definição). Novas tecnologias permitem uma mensuração mais confiável, “o que gerou um grande crescimento numérico de favelas, em especial na região Norte do país” entre os censos de 2000 e 2010 (PASTERNAK; OTTAVIANO, 2015, p. 77), notadamente se comparados com a metodologia utilizada nos Censos anteriores. Nessas condições, “os dados de setores

subnormais, embora subestimados, elucidam o crescimento da população favelada entre 1991 e 2000, numa taxa de 3,7% ao ano, quatro vezes superior à média da metrópole” (MARQUES; TORRES; SARAIVA, 2003, p. 17).

Ademais, a literatura sobre as favelas concentra-se em casos localizados no Sudeste, estimados em 67% dos aglomerados favelados do Brasil. A própria origem do termo contribui para que grande parte das pesquisas acadêmicas sobre o tema recaia sobre as comunidades cariocas. 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). Com efeito, trata-se de um problema urbano central:

A questão das favelas assume hoje uma dimensão histórica sem precedentes na história do Brasil. Dados do Censo de 2010 mostram que o número de brasileiros vivendo nessas condições passou de 6,5 milhões no ano 2000 para 11,4 milhões em 2010, distribuídos em 6.329 aglomerados subnormais situados em 323 municípios; 88% desses domicílios estão concentrados em 20 grandes cidades” (PASTERNAK; D’OTTAVIANO, 2015, p. 77).

A partir das mudanças metodológicas recentes e da criação de uma base de dados nacionais pelo IBGE, em 2010 tornou-se possível averiguar mais precisamente as áreas de concentração das favelas nos territórios municipais, comparar a realidade de regiões distintas, e mensurar a escala fenomenológica para além das capitais dos estados. A condução na contagem dos “aglomerados subnormais” na escala municipal nos anos 2000, apontou “diferenças significativas na classificação das áreas precárias em cada censo, impedindo a comparabilidade entre os setores subnormais nos dois períodos” (NADALIN *et al.*, 2013, p. 697). Foram desenvolvidas metodologias para a compatibilização entre os setores censitários, porém, não foram publicados resultados sobre os desdobramentos dessas alterações em escala nacional, restringindo-se a estudos de caso em cidades metropolitanas.

O estudo conduzido por Pasternak e D'Ottaviano (2015), que compara os números de aglomerados subnormais por categorias de municípios<sup>3</sup>, demonstra que as cidades metropolitanas concentram a maior porcentagem de domicílios nessas ocupações (59,66%), contribuindo para que os estudos sobre a favelização objetivem a exposição dessas realidades. Em segundo lugar, as cidades médias concentram 25,78% do total de domicílios caracterizados como AGSN e, em terceiro, estão os municípios de grande porte (de população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes), com 11,02%. As cidades pequenas — divididas pelos

---

<sup>3</sup> São cinco categorias: (1) até 50 mil habitantes; (2) de 50 mil a 100 mil hab.; (3) de 100 mil a 500 mil hab.; (4) de 500 mil a 1 milhão hab.; (5) mais de 1 milhão de hab.

autores nas categorias “1” e “2” —, que compõe a esmagadora maioria dos municípios brasileiros (94.91%), registram apenas 3,53% desses aglomerados, e pouco mais de 50% do valor total de domicílios no Brasil.

O novo levantamento do IBGE iniciado em 2019, no momento ainda em versão preliminar, estabelece as seguintes diretrizes para a identificação dos domicílios, com algumas modificações em relação aos critérios metodológicos progressos:

O critério de classificação dessas áreas considera a ausência do título de propriedade das moradias e ao menos uma das seguintes características: (a) inadequação de um ou mais serviços, a saber: abastecimento de água, fornecimento de energia, coleta de lixo, destino de esgoto e/ou (b) padrão urbanístico irregular e/ou (c) restrição de ocupação do solo. Assim, a identificação de Aglomerados Subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios:

1. caso haja ocupação irregular da terra, ou seja, quando os domicílios estão em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular), agora ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos) e
2. quando se soma à ocupação irregular da terra uma ou mais das características a seguir:
  - a. precariedade de serviços públicos essenciais, como iluminação elétrica domiciliar, abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta de lixo regular e/ou
  - b. urbanização fora dos padrões vigentes, refletida pela presença de vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais, ausência de calçadas ou de largura irregular e construções não regularizadas por órgãos públicos e/ou
  - c. restrição de ocupação, quando os domicílios se encontram em área ocupada em desacordo com legislação que visa à proteção ou restrição à ocupação com fins de moradia como, por exemplo, faixas de domínio de rodovias, ferrovias, áreas ambientais protegidas e áreas contaminadas (IBGE, 2019, p. 5-6).

A metodologia atualizada da coleta de dados do IBGE ainda é organizada sob o recurso do geoprocessamento dos setores censitários (mantendo-se o patamar mínimo de 51 unidades), mas também inclui nessa versão a contabilização de dados recolhidos pelas Prefeituras municipais. Nessa contagem foram registrados “13.152 Aglomerados Subnormais, sendo 11.051 compostos por 31.401 setores censitários e 2.100 aglomerados não setorizados (inferior a 51 domicílios que não formaram setores censitários)” (IBGE, 2020a). É bastante provável que essa alteração metodológica intencione enfrentar e tratar das questões relativas ao já mencionado problema do subdimensionamento da mensuração desses assentamentos precários. A propósito, os dados oferecidos pelo IBGE comparando os dados estatísticos de 2010 a 2019 (Quadro 1) já registram diferenças expressivas quanto ao aumento de aglomerados subnormais:

**Quadro 1: Quantitativos Gerais para Aglomerados Subnormais no Brasil – 2010-2019**

	2010	2019
Municípios com Aglomerados Subnormais	323	734
Número total de Aglomerados Subnormais	6.329	13.151
Quantidade de domicílios ocupados em Aglomerados Subnormais	3.224.529	5.127.747

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do IBGE (2020b).

Adotada pela nova Política Nacional de Habitação (PNH), “Assentamento Precário” configura uma expressão abrangente, “guarda-chuva”, que incorpora a favela em sua definição, tipificado como “assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda, incluindo as tipologias tradicionalmente utilizadas pelas políticas públicas de habitação” (BRASIL, 2010, p. 9). A necessidade de incluir outras formas de moradia popular é uma questão metodológica importante a ser resolvida, pois estas podem ser “ainda mais precárias que as favelas, e até agora só foram quantificadas a partir de estudos localizados, não havendo estimativas nacionais, como os loteamentos irregulares, os conjuntos habitacionais degradados ou mesmo os cortiços” (CARDOSO, 2017, p. 30).

Em ambas as definições operacionais — para efeito de formulação e implantação de políticas públicas —, mesmo com as diferenças em seus desenhos metodológicos<sup>4</sup>, os objetivos são semelhantes: a contagem amplificada de diversas tipologias habitacionais classificadas como inadequadas ou insuficientes revelariam a demanda relacionada ao déficit habitacional nos municípios. Dentre outros objetivos, os indicadores também servem para orientar políticas públicas voltadas para a produção de unidades de habitação, adequação fundiária ou intervenções urbanísticas balizadoras da distribuição de recursos federais (BRASIL, 2010).

Outra metodologia bastante utilizada que mede o déficit habitacional e inadequação domiciliar em escala nacional foi desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP), a partir de 1995, cujos dados estatísticos são recolhidos “através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Cadastro Único para Programas Sociais, do Ministério da Cidadania” (FJP, 2021, p. 9).

A FJP mede dois indicadores principais: o de déficit habitacional e o de inadequação domiciliar. O déficit tem como intuito a mensuração de uma “deficiência” quantitativa, que

---

<sup>4</sup> As diretrizes metodológicas de processamento e coleta de dados estão descritas em BRASIL (2010), IBGE (2010), IBGE (2020a).

implica na necessidade de o Estado prover novas moradias. De outra parte, a ‘inadequação’ refere-se à caracterização e levantamento de aspectos qualitativos, voltados a diretrizes físico-construtivos das residências, que potencialmente trariam consequências negativas para a qualidade de vida dos residentes (FJP, 2021), de modo que “seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios existentes” (AZEVEDO; ARAÚJO, 2007, p. 242).<sup>5</sup>

A realização de uma análise comparativa entre as definições apresentadas pela ONU-Habitat (*slum*), pelo IBGE (aglomerado subnormal) e pelo IPEA (Assentamentos precários) foi analisada por Carvalho (2016; 2017), Costa e Nascimento (2005) e Queiroz Filho (2015).

Carvalho (2016) usa aspectos metodológicos da “Análise do Discurso” com o propósito de identificar os interlocutores (agências e instituições responsáveis pela criação dos termos) e quais seriam suas intenções na escolha do discurso adotado na definição operacional. Nesta pesquisa, a descrição realizada por essas instituições é congruente em alguns dos aspectos físicos, jurídicos, e sociais, utilizados para classificar esses espaços “como padrões de urbanização, número mínimo de unidades residenciais, ausência de posse do terreno, carência de infraestrutura básica, etc.” (CARVALHO, 2016, p. 27).

A abordagem de Costa e Nascimento (2005), além das definições descritas acima, dispõe de dados fornecidos por 17 Prefeituras de capitais estaduais. A utilização de terminologias diversas demonstra que “a maior parte das prefeituras adota, sobretudo em relação à caracterização da base geográfica do assentamento, critérios bem próximos aos do IBGE” (COSTA; NASCIMENTO, 2005, p. 3798).

Queiroz Filho (2015) recorre ao método de Análise de Conteúdo (AC), que fundamenta a comparação entre definições de assentamentos precários e favelas presentes em documentos publicados pelo IBGE e pela ONU, baseados na “frequência de palavras e na análise fatorial de correspondências (AFC)”. A amostra final foi composta pelas definições utilizadas por 37 cidades distribuídas pelo globo, e a ocorrência dos termos e palavras presentes nas definições apresentadas em diferentes contextos permitiu a comparação entre as possíveis categorizações para os assentamentos precários.

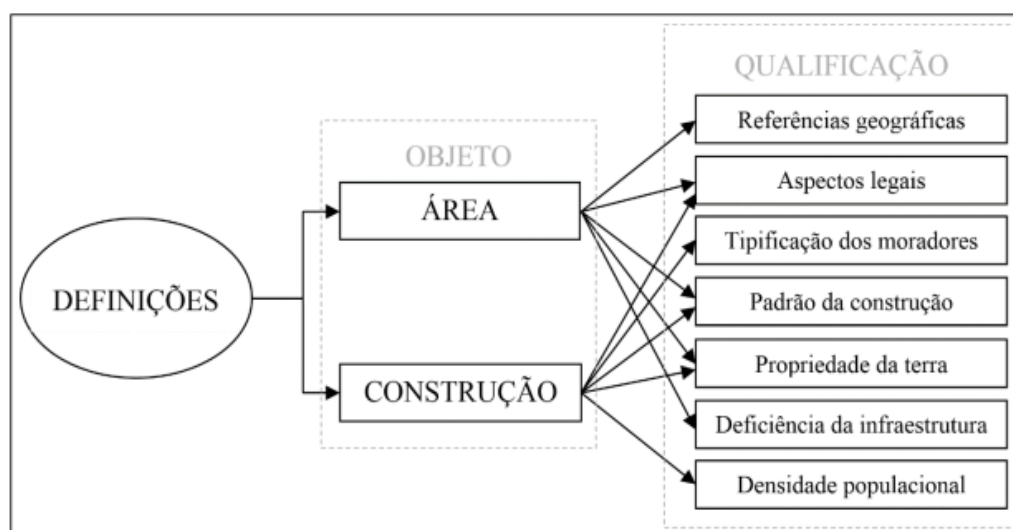
Ressalvadas as diferenças metodológicas entre esses trabalhos, os resultados

---

<sup>5</sup> Aspectos dessa metodologia foram criticados pela generalização na inserção das favelas, ou aglomerados subnormais, como “inadequação domiciliar”, o que acaba inflando, dentre outros critérios utilizados pela instituição, as reais necessidades habitacionais (AZEVEDO; ARAÚJO, 2007). Contudo, cabe a menção desse método, amplamente utilizado na formulação de políticas públicas para a construção de Habitação de Interesse Social (HIS), tema que será abordado ao longo deste trabalho.

apresentados por esses autores permite visualizar alguns dos pontos elementais de qualificação de aglomerado urbano como “do tipo favela”, ao comparar as diferentes definições operacionais.<sup>6</sup> É possível diferenciar os elementos que compõem os “assentamentos precários” em dois objetos: o primeiro, quanto à área (onde se localiza a ocupação) e o segundo relativo à construção (onde se mora), utilizando os resultados da pesquisa de Queiroz F<sup>o</sup> (2015), cujos elementos distintivos estão sintetizados na Figura 1.

**Figura 1: Representação gráfica das características de assentamentos precários e favelas**



Fonte: Queiroz F<sup>o</sup> (2015, p. 346).

Nesses termos, a área pode ser qualificada reconhecendo múltiplas variáveis, a saber:

- a) referências geográficas: localização em fundos de vale, encostas, morros, áreas de risco ambiental, periferias urbanas;
- b) seus aspectos legais: inconformidade com as normas urbanísticas vigentes;
- c) padrão construtivo: traçado irregular das vias; disposição irregular das casas no lote em comparação com o restante da cidade;
- d) aspectos legais da propriedade da terra: nos casos de terra pública ou privada, invadida ou ocupada;
- e) deficiências na infraestrutura: ausência de água, esgotamento sanitário e (ou) iluminação.

<sup>6</sup> Esta Dissertação não intenciona formular uma análise comparativa detalhada e exaustiva entre os trabalhos desses autores. No entanto, cabe reconhecer a contribuição dos mesmos para auxiliar na elucidação dos aspectos conceituais e metodológicos considerados pelos diferentes agentes públicos na formação de critérios analíticos de identificação das favelas, tanto no Brasil como no exterior.

Os aspectos relacionados à construção, além de incorporar os aspectos legais acima citados, podem ser catalogado de acordo com:

- a) Tipificação dos moradores: identificação de aspectos socioeconômicos ou étnicos.
- b) Padrão da construção: materiais utilizados de baixo custo, ou de caráter temporário/provisório da edificação,
- c) Densidade populacional: elevado número de habitantes, superpopulação, número de habitantes por cômodo.

Costa e Nascimento (2005) apontam resultados similares ao compararem a terminologia e os critérios utilizados pelas Prefeituras. Os parâmetros incluem: situação fundiária; infraestrutura básica e urbanística; material de construção; renda; risco ambiental. Além disso, as autoras destacam que “entre as 16 prefeituras consultadas, a falta da posse da terra é o critério que apresenta maior correspondência ao aparecer em destaque, com 15 ocorrências” (COSTA; NASCIMENTO, 2005, p. 3798). Além da informalidade, predomina “um forte componente de exclusão da cidade legal. Isso pode justificar também a incorporação de elementos ambientais e sócio-econômicos que possam contribuir para qualificar essas áreas e sua população que estão às margens das condições ideais de vida” (Idem, p. 3802).

Evidenciando o aspecto jurídico inadequação da fundiária, “ocupação irregular” é umas das designações amplamente utilizadas para se referir às favelas. Esse termo também inclui grilagem de terras rurais, ocupação de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e tantos outros espaços que operam às margens da lei (LAGO, 2003). Nesse sentido, a favela constitui uma ocupação irregular, contudo, nem toda ocupação irregular é uma favela:

Há diferença entre favelas, loteamentos irregulares e loteamentos clandestinos, em que pesem as semelhanças na precariedade das condições urbanísticas e socioeconômicas. No caso das favelas, a aquisição ou autoconstrução de uma moradia em terrenos alheios constitui uma ilegalidade. Já a compra de um lote em empreendimento realizado em desacordo com projeto aprovado pela administração municipal (loteamento irregular), ou mesmo sem o conhecimento desta (loteamento clandestino) pode ser, em princípio, mais fácil de regularizar, pois o documento fornecido pelo loteador, mesmo não sendo reconhecido para fins de registro da propriedade ou posse, constitui prova da boa-fé do comprador (GONDIM, 2015, p. 6).

Outra expressão usual utilizada para referir-se as favelas é “periferia”. A adoção desse vocábulo remete à associação derivativa das particularidades históricas da favelização, que durante décadas tiveram seus espaços condicionados às franjas da cidade, e “para a sociologia urbana, é o local em que moram os pobres em contraposição à parte central da cidade, estruturada e acabada” (MAUTNER, 1999, p. 253). A compreensão atual do fenômeno, entretanto, assume características mais complexas quando somada aos processos de expansão do perímetro urbano, e as “velhas periferias são gradualmente incorporadas à cidade, ocupadas por novos moradores e reorganizadas pelo capital” (Idem, op. cit., p. 254).

O uso da palavra “comunidade” também foi incorporado na cultura popular e difundido pela mídia nas últimas décadas. Um dos principais motivos para a adoção dessa expressão foi a intenção de dissociar os estigmas ligados ao uso do termo “favela”, como o tráfico de drogas, a localização preferencial em morros e a marginalidade que evoca, principalmente quando associados à imagem das favelas cariocas (COSTA e NASCIMENTO, 2005, p. 3802). Pereira, Castro e Cheibub (2019) associam essa mudança na terminologia à promoção das atividades turísticas nas favelas a partir dos anos 2000. A proposta de substituição da linguagem teria como propósito apresentar “ao visitante um espaço que simbolicamente migrou da precariedade social para a organização, despertando, possivelmente, o desejo de comparar o ‘antes com o depois’” (p. 28).

A expressão favela, apesar da introdução de novos sinônimos e expressões que buscam substituí-la, permanece sendo utilizada por diversos veículos de divulgação e informação, pela literatura acadêmica, pela população e pelos seus próprios moradores para designar um território específico. Mesmo que ainda estigmatizada e usada por muitos com sentido depreciativo, a favela é também afirmativa de uma identidade (SILVA, 2009), utilizada inclusive por “entidades e movimentos sociais constituídos por moradores de favelas, como o Observatório das Favelas e a Central Única das Favelas (CUFA), que utilizam o termo de forma positiva” (GONDIM, 2015.p. 13).

### **1.3 Notas sobre a caracterização das favelas**

Após essa breve exposição conceitual e histórica, cabe uma síntese da caracterização atribuída ao fenômeno da favelização e da materialidade das favelas.

A favela se diferencia de outras ocupações de habitação popular de baixa renda por se tratar de uma ocupação ilegal de terras públicas ou privadas, além de operar fora dos padrões urbanísticos da “cidade legal”. A ilegalidade fundiária é um aspecto essencial na

identificação das favelas, por dialogar com a negação do direito fundamental à cidade para essa população, justificado em grande parte pela ausência do título de propriedade e caráter temporário das ocupações. Assim posto, a incompletude na provisão de bens e serviços públicos (integral ou parcialmente) soma-se aos aspectos legais, causando um *duplo ônus* de segregação: de um lado, a ausência de garantias de uma vida digna no espaço urbano e, de outro, a insegurança quanto à posse da terra.

A título dessa pesquisa, não serão contempladas as caracterizações conduzidas sobre os aspectos físicos e morfológicos da favela, sendo extremas as suas variações. As análises sobre a localização das favelas no tecido urbano, que, em alguma medida, ligam as favelas à periferização ou às margens da cidade; ou mesmo os aspectos construtivos, que relacionam a inadequação e precariedade dos domicílios às questões de salubridade; podem representar uma redução dos processos distintos de urbanização dos municípios, e inibem a compreensão de diversas formas de habitação popular coexistindo em um mesmo local.

A pressão popular das associações de moradores das favelas e dos movimentos em defesa da reforma urbana culminaram, em várias escalas, em transformações nas comunidades, resultado de uma presença maior do Estado nos territórios das favelas. Essa inflexão — resultado das lutas, pressões e conquistas dos movimentos sociais — condiz com a melhora nas condições habitacionais e urbanas do país nas últimas décadas na provisão de serviços como saneamento (água e esgoto), coleta de lixo e cobertura de energia elétrica, não obstante, permanecem agudas desigualdades sociais e territoriais (MARQUES, 2015).

Um dos efeitos dessas transformações foi a melhoria na qualidade de vida das populações residentes nas últimas décadas. Gradativamente, essas mudanças afetaram a percepção da paisagem nesses aglomerados urbanos — principalmente nos grandes centros urbanos —, que passaram a contar com a oferta de serviços públicos no fornecimento de infraestrutura (saneamento, coleta de lixo, equipamentos sociais, transportes públicos, etc.). Assim, “grande parte dos territórios caracterizados como favelas adquiriram características profundamente distintas das presentes em sua definição original” (SILVA, 2009, p. 17-18).

Todas essas transformações também causaram mudanças na percepção estética, pontuada por Valladares (2005) no que diz respeito ao estado das habitações e de suas condições urbanísticas. O que antes eram barracos de lata e zinco, madeiras e outros materiais improvisados, tonaram-se em sua maioria casas de alvenaria, e os locais predominantemente residenciais foram acrescidos de atividades comerciais e prédios e serviços institucionais. Desse modo:

Quando atendidas pelos serviços urbanos, as favelas articulam uma grande variedade arquitetônica — nos acabamentos das construções, na pintura das esquadrias ou paredes — com uma uniformidade determinada especialmente pela pavimentação (escadas, vielas, calçadas) dos espaços de uso coletivo e de provisão de serviços públicos (BUENO, 2000, p. 280).

Se a questão estética não é o elemento diferenciador principal entre as favelas e os assentamentos e áreas formais, a questão da “forma de ocupação e posse da terra permanece como principal elemento diferenciador dessas áreas, tanto pelos organismos oficiais de gestão e planejamento como pelos estudiosos que se dedicam a essa temática” (COSTA e NACIMENTO, 2005, p. 3805). Ademais, Rolnik (1997) observa que a situação de irregularidade bastante característica das cidades brasileiras, visto o desrespeito às normas urbanísticas de controle do uso do solo, estaria, de alguma forma, relacionada majoritariamente a princípios e parâmetros ilegais. A questão da ilegalidade, no entanto, é condenada na favela de maneira mais acentuada, em um espaço marcado com políticas de repressão à população residente, e da privação de direitos e de serviços públicos.

A diversidade de possíveis definições para a favela no sentido material, no entanto, deve contemplar as características que lhes são comuns (sobretudo as estruturais) que corroboram o seu surgimento e difusão no tecido urbano. Por esse motivo, as favelas mais “jovens” podem ter aspectos físicos que são mais facilmente relacionáveis — edificações feitas com materiais improvisados, em locais distantes do tecido urbano e sem infraestrutura —, descaracterizados quando a favela estabeleceu-se e consolidou-se no espaço urbano, ou ainda a partir de melhoramentos na sua habitabilidade (tanto por parte do Estado, com a provisão de serviços e equipamentos públicos, quanto pelas melhorias feitas nas moradias pelos próprios moradores).

Outro apontamento relevante remete à necessidade de que as favelas sejam identificáveis como um conjunto de habitações (com liberdade de classificação, em que o número mínimo é determinado conforme a realidade de cada município), descartando, neste caso, habitações precárias isoladas, como prédios ocupados e cortiços. Deve igualmente constituir um espaço integrante do tecido urbano, descartando ocupações temporárias e localizadas em região rural.

Os critérios criados pelas Prefeituras para identificar uma favela, mesmo que utilizem metodologias derivadas de definições operacionais, devem ser respeitados e decididos livremente. Isso nem sempre é possível se o repasse de verbas públicas for condicionado ao atendimento de bases de dados específicas, como quando se exige contemporaneamente a formulação de Planos Locais de Habitação de Interesse Social

(PLHIS) mediante adoção de metodologias e parâmetros comuns. A criação de uma plataforma nacional para quantificar e qualificar as habitações precárias utilizando esses conceitos, ainda que bastante importante para melhorar a observação do fenômeno, deveria partir dos itens avaliados pelas Prefeituras, que podem oferecer dados mais detalhados sobre suas realidades.

Ao eleger como objeto de análise as favelas do município de Bauru, esta pesquisa valoriza as correspondentes diretrizes municipais (a serem apresentadas na sequência), sem formular um prévio julgamento de valor dessas escolhas. Trata-se de caracterizar, compreender e analisar a nomenclatura para identificar o fenômeno da favelização e verificar como a metodologia utilizada para a coleta de dados serve a propósitos específicos e orienta políticas públicas com interesses particulares.

Mesmo que a favelização deva ser identificada mundialmente como fenômeno, a “favela” enquanto termo é originária de uma identidade nacional. As nomenclaturas e sinônimos que buscam em alguma medida ignorar a “bagagem” e as especificidades culturais da terminologia, desconhecem aspectos cruciais da concepção do seu significado, principalmente se examinarmos que as políticas públicas foram historicamente orientadas pela construção social do “sentido” da favela. Portanto, a abordagem adotada reitera a importância do uso dessa palavra (favela) para definir essas aglomerações e recusa seu apagamento.

## CAPÍTULO 2

### ESTADO, POLÍTICAS URBANAS E PRODUÇÃO DO ESPAÇO

O planejamento urbano foi historicamente conduzido no Brasil pelos interesses das classes dominantes em associação com as elites políticas, cujos planos foram essencialmente elaborados para contribuir “para a sua manutenção no poder e para o exercício de dominação” (VILLAÇA, 2004, p. 182). O raciocínio subjacente remete a um claro descolamento “entre discurso e ação real do Estado, cujos objetivos, aliás, frequentemente são ocultos” (Idem, op. cit., p. 174).

Há fartas evidências de incongruências entre as ideias e diretrizes descritas nos planos urbanísticos, e suas práticas, com exceção do Zoneamento Urbano e das leis de Uso e Parcelamento do Solo, promovidas comumente a partir dos interesses econômicos das classes mais abastadas e do setor imobiliário. Por isso, são dificilmente alcançados resultados satisfatórios a partir do planejamento urbano associado à “prática de elaborar planos”, ou seja, existem inconsistências entre o que é planejado pelo Estado e o que é de fato implantado, e o planejamento urbano de tipo tradicional se restringe a “planos-discurso” (VILLAÇA, 2005). Na cronologia adotada por este autor, o caráter ideológico dos planos urbanísticos teria alcançado seu ápice no ciclo 1930–1990, coincidentemente o período que marca a afirmação das instituições de urbanismo no Brasil (FELDMAN, 2021).

Villaça (2004) relaciona os processos de desenvolvimento urbano no país às respectivas “ideologias dominantes” de planejamento urbano, organizados em três ciclos temporais: o primeiro circuito, entre de 1875 e 1930, foi marcado pelos planos de melhorias e embelezamento que se revelaram mais efetivos em meio às políticas higienistas; o segundo, entre 1930 e 1990, caracterizou-se precisamente pela difusão de planos com diferentes denominações cujo aspecto comum foi o triunfo do discurso para encobrir as mazelas urbanas; e o último, de 1990 em diante, seria uma resposta e uma reação aos padrões consolidados no ciclo anterior.

De forma análoga à produção de Valladares (1994) que descreve as relações entre a evolução da pobreza urbana e as mudanças significativas nos rumos das atividades econômicas, Villaça (2004) propõe uma análise semelhante, mas com uma mudança de perspectiva, pois já não aborda criticamente a posição dos “excluídos do sistema econômico”, mas aqueles responsáveis por conduzi-lo: os poderosos, que ditam as leis, os que são favorecidos no sistema capitalista.

O período inicial coincide com o surgimento do cortiço e do aparecimento das favelas, no qual predominaram os planos de embelezamento e a construção de infraestrutura urbana, voltadas prioritariamente para a melhoria do saneamento básico, na tentativa de conter doenças infecciosas, como a febre-amarela, e a varíola. Influenciadas pelos projetos de remodelação que ocorreram na Europa no século XIX, essas políticas eram também orientadas sob as lógicas ocultas de extermínio das habitações populares e de limpeza e ordem a serem atingidas com as remodelações, o que comumente levava à expulsão dos mais pobres dos centros das cidades.

O ciclo seguinte refere-se ao período de afirmação do modelo desenvolvimentista e de industrialização do país, com o planejamento urbano constituído sobre bases tecnocráticas. O “nacional-desenvolvimentismo”, como modelo de desenvolvimento historicamente adotado após 1930, pode ser definido como “um conjunto de ideias políticas e estratégias econômicas que promoveram a rápida industrialização do Brasil e apoiaram a coalizão de classes sociais para o desenvolvimento nacional” (BRESSER-PEREIRA, 2019, p. 232). Consolidou-se no país um largo período regido por essa lógica: primeiro, entre os anos 1930–1964; depois entre 1964–1985; além da retomada do conceito como “novo desenvolvimentismo” a partir de 2003 (NEGRELOS; FERRARI, 2013).

A ideia de “modernização” como estratégia de acumulação do capital e do desenvolvimento industrial, influenciou profundamente os projetos arquitetônicos e as escolas de Arquitetura e Urbanismo, culminando nas “políticas urbanas e habitacionais, caracterizadas por promover a produção em massa de bens e serviços padronizados (...) importando modelos aplicados em diferentes contextos históricos e de desenvolvimento urbano dos países desenvolvidos” (DENALDI, 2003, p. 32).

A ideologia que orientou a concepção do planejamento nesse momento foi a de que os novos “problemas urbanos” eram causados em sua grande maioria pelo descontrole do crescimento das cidades, e seriam solucionados apenas através do planejamento urbano racionalista. Entendido como ciência e como técnica de gestão, o planejamento foi utilizado como instrumento de modernização do país — característica também do planejamento urbano que se repete no ciclo anterior, mas que se manifesta mais ostensivamente nesse segundo recorte temporal —, promovendo a industrialização, a implantação de grandes obras no sistema viário e de infraestrutura, constituindo parte da solução, e não do problema das cidades. As consequências dessa abordagem foram contundentes no que se refere ao adensamento de muitas favelas nas grandes cidades, graças às desapropriações realizadas para as obras de remodelação (BUENO, 2000; DENALDI, 2003).

A respeito da evolução da ideologia do planejamento, às vistas do Estado, a favela permaneceu como um problema (BUENO, 2000; VALLADARES, 2005; ZALUAR; ALVITO, 2006). Inicialmente de ordem moral e sanitária, e posteriormente “como símbolo multidimensional da patologia urbana” (SILVA, 2002, p. 227). O poder público ignorou por décadas as demandas dos grupos vulneráveis, sem lhes assegurar os direitos mínimos de cidadania, seguindo condenados pela lei as únicas alternativas possíveis de moradias para os pobres urbanos. Por essa razão, torna-se inegável a responsabilidade do Estado na proliferação da favelização, seja por omissão, seja pela execução de políticas direcionadas ao extermínio dessas ocupações irregulares e indesejáveis ou ainda por políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano essencialmente erráticas.

Ao contrário do que se poderia inferir, a omissão não se refere à falta de planejamento, mas foi consequência da condução de um tipo específico de planejamento que favoreceu a manutenção das desigualdades urbanas. A governança também é comprometida por outros mecanismos operantes dentro de suas próprias lógicas, os quais “seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão” (MARICATO, 2000, p. 124), dificultando enormemente a aplicação de políticas públicas e normas regulatórias (SANTOS JR., 2011).

Sobre a aplicação das leis, predominou um descolamento entre o “urbanismo ideal”, ou seja, aquele contido nos planos, e o “comprometimento com a realidade concreta” (MARICATO, 2000, p. 122). As leis incidiam apenas em territórios específicos da cidade, concentrados em locais de interesse do mercado imobiliário. Assim, estabeleceu-se a dicotomia entre a “cidade legal” (regrada) e a “cidade ilegal” (marcada pela ausência de regulação e do Estado).

A (re)produção do espaço urbano em um sistema capitalista, condicionada pelo fluxo das atividades econômicas estabelecidas em um determinado espaço-tempo, é uma das razões pelas quais o poder público é parte essencial na reprodução desses mecanismos, ou seja, “a lógica do mercado desordena e reordena a cidade designando a cada um seu lugar, e o poder aquisitivo constitui a base para hierarquização do direito ao espaço e ao habitar” (BRITES, 2017, np. — tradução livre da autora).

Nesses termos, a contradição é que o Estado, ao menos no que se refere ao conteúdo de seu aparato institucional, prevê como universais o direito à habitação, e o acesso à terra urbanizada, enquanto “para os agentes capitalistas, as leis, as representações e os valores que regem a vida social, devem reproduzir a sociedade capitalista protegendo o valor de troca das

mercadorias (habitação, solo urbano e da própria cidade)” (SANTOS JR., 2011, p. 73). A questão levantada pelo autor é que “a cidade expressa um espaço de relações objetivas entre os agentes, uma estrutura de posições nos quais os agentes têm acessos diferenciados aos recursos materiais (poder), que definem certas tensões e conflitos urbanos” (Idem, op. cit., p. 71). Não se pode ignorar que frequentemente as relações entre Estado-mercado-cidadãos são conflituosas, particularmente quando os direitos e deveres de alguns desses atores interferem nos interesses e direitos de outros.

A existência de normas que condenam alguns espaços urbanos à ilegalidade — ao mesmo tempo em que é reconhecível certa permissividade que colabora para a existência desses espaços — demonstra uma relativização da lei, que se mostra flexível em contextos diversos. A relação clientelista entre Estado e a população residente nas favelas permitiu a existência das ocupações, em troca de apoio político, e ainda é comum que o poder público negocie melhorias localizadas nas comunidades pelas mesmas razões: “a ilegalidade é, portanto, funcional para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor” (MARICATO, 2000, p. 123).

Em todas as fases do desenvolvimentismo, a “produção da cidade” assumiu um importante papel nas atividades econômicas, tanto na construção de novas habitações quanto na “expansão da infraestrutura urbana, da malha ferroviária, e da modernização dos meios de comunicação, com o intuito de impulsionar o consumo para distintos setores da sociedade” (SINGER, 1982). A propósito do modelo de desenvolvimento, Harvey (2005) aponta que a consequência da mercantilização da cidade é a criação de diversos problemas urbanos, incluindo empobrecimento da população, instabilidade do sistema urbano, especulação imobiliária e desenvolvimento desigual dos territórios, caracterização que também se aplica ao caso brasileiro.

Se o Estado falha em prover os direitos básicos (direito à cidade, direito à moradia), de outra parte a população marginalizada na difusão de bens e serviços exerce pressão sobre o poder público para conquistar direitos de cidadania. Apesar das dificuldades na aplicação das normas legais, as lutas dos movimentos sociais impulsionam mudanças importantes para a política urbana, “na resistência aos despejos e remoções coletivas de impacto social; na construção de canais de participação popular na gestão pública; na demanda por programas de habitação de interesse social, de regularização fundiária e de saneamento ambiental, dentre outros” (FERREIRA; CASTRO, 2011, p. 81).

Desde os anos de 1960, grupos de moradores das favelas, técnicos e acadêmicos, e movimentos ligados à Igreja Católica organizaram suas demandas que foram posteriormente implantadas isoladamente em alguns municípios (ainda sem correspondência em torno de uma orientação política nacional), e eventualmente evoluíram para políticas públicas nacionais. As propostas de reforma urbana nas cidades brasileiras foram originalmente articuladas pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, em 1963, resultando em um encontro pioneiro em Petrópolis (RJ), no qual foram debatidas ideias de uma plataforma articulada às reformas de base. O objetivo desses grupos era “reverter as desigualdades sociais com base em uma nova ética social, que trazia como dimensão importante a politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira”. (SAULE JR.; UZZO, 2010, p. 259). Infelizmente, as ações dos grupos politicamente organizados sofreram um hiato, consequência das ações repressivas durante a ditadura militar, retomando suas atividades no contexto de maior abertura política já na década de 1980.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), reorganizado em 1985, era composto pelos movimentos de bairros e favelas que reivindicavam reformas localizadas, como melhorias da infraestrutura e moradia, estendendo-se mais adiante para técnicos, ONGs e sindicatos, os quais passaram a reivindicar não só a habitação, mas a cidade de maneira integral. A crítica desses grupos parte de uma “denúncia do quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida em uma mesma cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal” (SAULE JR.; UZZO, 2010, p. 260).

O MNRU foi responsável pela elaboração, articulação e apresentação da proposta que resultou no capítulo específico sobre a questão urbana, expresso nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (FERREIRA; CASTRO, 2011). Esses princípios que se institucionalizaram no capítulo da Política Urbana impactaram diretamente a atuação do poder público no desenvolvimento urbano e no tratamento das favelas. Dessa maneira, a gestão participativa preconizada criaria a possibilidade de “redefinir as relações do Estado com a sociedade, no sentido de criar uma nova institucionalidade democrática” (NOVAES, 2012, p.20).

Mesmo contando com esse aparato institucional avançado, o Brasil sofreu uma paralisação no que se refere às políticas de desenvolvimento urbano e habitacional nos anos 1980-1990. A crise econômica associada ao colapso do modelo desenvolvimentista, a agenda do ajuste fiscal e o crescimento da dívida pública (sobretudo, externa) foram marcantes para a

“década perdida” (1980), em meio ao período de redemocratização. Não parece casual que o BNH, em que pese as políticas erráticas que o caracterizaram historicamente, tenha sido extinto justamente nesse período (1986). Na sequência, a partir do governo Collor (1990) e depois com FHC (1995), disseminam-se medidas econômicas de orientação neoliberal, tendo sido difundida “a aceção de que o Estado se constitui um agente subordinado aos monopólios empresariais, apenas podendo ser compreendido como uma extensão do privado” (PORTO, 2009, p. 8), promovendo um descompasso entre os ideais expressos na Constituição de 1988 e as políticas econômicas aplicadas no período.

Para ser aplicado, o novo texto constitucional requeria uma legislação de regulamentação específica de abrangência nacional e, após mais de uma década de debates, foi finalmente aprovada a Lei Federal n.º 10.257/2001 que regula os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade. Essa norma contém as diretrizes urbanísticas e detalha os instrumentos para conter a especulação imobiliária e assegurar a função social da propriedade. A agenda descentralizadora reconheceu a competência dos municípios no planejamento e na gestão dos recursos urbanos. E também foram oferecidos instrumentos que buscam assegurar “a gestão democrática, através dos concelhos de política urbana, das conferências de desenvolvimento urbano, de debates, fóruns, e audiências, garantindo-se espaços institucionalizados de participação; a função social da propriedade; e o direito a cidades sustentáveis” (FERREIRA; CASTRO, 2011, p. 82).

Outras inovações marcantes merecem registro, como a subordinação do “direito de propriedade à sua função social; impõe-se a obrigatoriedade de Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes; são anunciados instrumentos regulatórios e punitivos contra o mau uso, a subutilização e a não utilização do solo urbano” (GOULART, TERCI, OTERO, 2012). A participação popular é de suma importância para a criação de instrumentos que buscam regular os conflitos de interesses, buscando reverter as desigualdades sociais para garantir o direito à cidade (NOVAES, 2012).

A legislação brasileira é uma das mais inovadoras do mundo em direitos urbanos, no entanto, a existência do aparato institucional não garante o cumprimento integral dos deveres do Estado, e podemos ver reflexos da ausência de sua aplicação nas cidades. Postas as críticas anteriormente citadas ao planejamento urbano brasileiro (VILLAÇA, 2004 e 2005; MARICATO, 2000), é de importância inegável que a garantia dos direitos, incluídos os da Política Urbana, esteja prevista na legislação das diferentes esferas de poder.

Caso bem aplicados, os novos instrumentos do Plano Diretor são ferramentas valiosas para a promoção de políticas urbanas com pleno respeito aos princípios das funções sociais da propriedade urbana e da garantia de bem-estar de seus habitantes (NOVAES, 2012). Ainda são recentes as experiências de aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para grande parte das cidades brasileiras, o que torna complexa a tarefa de fazer “balanços” conclusivos sobre seus reflexos no tecido urbano e dos impactos positivos de sua implantação, principalmente nas décadas em que a agenda urbana foi mais negligenciada. Dentre os instrumentos previstos na legislação brasileira (Estatuto da Cidade e Planos Diretores), para efeito de democratização do acesso à terra urbanizada, promoção de políticas habitacionais e destinação social da propriedade, merecem destaque e registro as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC).

Embora a História não registre um padrão linear ou constante, ao menos em no que diz respeito às mudanças institucionais, o caminho para democracia e o fortalecimento das instituições que a garantem promoveram “avanços significativos” (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 133). A proteção dos direitos republicanos junto à crescente participação política popular nas últimas décadas fortaleceu a construção de um Estado mais suscetível aos direitos sociais. Mesmo que os mecanismos de repressão ainda permaneçam como estratégia do poder público, “a despeito das dificuldades, igualmente inquestionável é a afirmação de que houve uma mudança sensível nessa relação nos últimos anos” (PANDOLFI e GRZYNSZPAN, 2002, p. 239). Nesse cenário, a participação popular segue como o instrumento mais importante pela luta no direito à cidade. De todo modo, merecem registro os retrocessos recentes, tanto no plano institucional (como a extinção do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades e depois com a paralisação do Programa Minha Casa Minha Vida), quanto nos recorrentes ataques às instituições democráticas patrocinados pelo governo eleito em 2018.

## **2.1 Estratégias e políticas de ‘combate’ à favelização e às favelas**

As interpretações sobre o fenômeno da favelização influenciaram diretamente as políticas públicas voltadas para as favelas e fortaleceram a percepção desses espaços como “problema a ser resolvido” pelo poder público. Mas é necessário questionar o que se constitui de fato em “problema”, e quais seriam as soluções possíveis.

Mesmo com as causas multidimensionais sua difusão, historicamente predominou uma atuação bastante reducionista por parte do Estado brasileiro, pois as favelas foram primariamente tratadas como um problema urbanístico, limitando a percepção do “problema” às possíveis soluções em suas dimensões materiais, “a ser resolvida através de ações de cunho meramente físico, de ‘limpeza’” (MAGALHAES; DI VILLAROSA, 2012, p 16). Essa postura abandona “as estratégias de enfrentamento integral da pobreza (terra, casa e trabalho) e a adoção das medidas alternativas de modo que os efeitos negativos sobre a cidade da pobreza urbana pudessem ser rapidamente aliviados com estes investimentos” (BITTENCOURT; ROCHA, 2019, p. 7).

Sistematicamente, replicaram-se na história nacional visões sobre as favelas que resultaram em duas categorias de políticas públicas principais. A primeira foi desenvolvida sob a premissa de que as formas de moradia da população empobrecida apresentavam questões sanitárias, morais e urbanísticas inconciliáveis com “padrões civilizados”, identificados com a “cidade formal”. Desse modo, a “solução” adotada pelo Estado foi a tentativa de erradicação, que visava à expulsão dos moradores e à destruição das moradias das favelas.<sup>7</sup>

Derivada dessa convicção, surgiram princípios que relacionaram a existência de moradias insalubres nas favelas à deficiência quantitativa de habitação adequada. A valorização imobiliária especulativa tornou a construção e o aluguel de residências inacessíveis para grande parte da população urbana. A leitura da favelização como questão habitacional remeteu à necessidade de produção de Habitação de Interesse Social (HIS), o que, somada às políticas de crédito para a classe trabalhadora, tornaram-se as principais estratégias adotadas pelo governo federal no combate à favelização. A evolução na percepção das causas do “problema das favelas” pelo poder público e pela comunidade científica internacional é assim descrita:

O problema da favela foi considerado inicialmente como falta de moradia (ampliação do estoque habitacional), passando a ser entendido como falta de renda e oferta de produtos acessíveis (como saneamento), até ser relacionado com o desempenho dos governos e com políticas urbanas e seu vínculo com a macroeconomia. As propostas de políticas formuladas para favelas evoluíram no sentido de substituir (em importância) os projetos por processos e valorizar intervenções integradas e a articulação com a política urbana e econômica (DENALDI, 2003, p. 36).

---

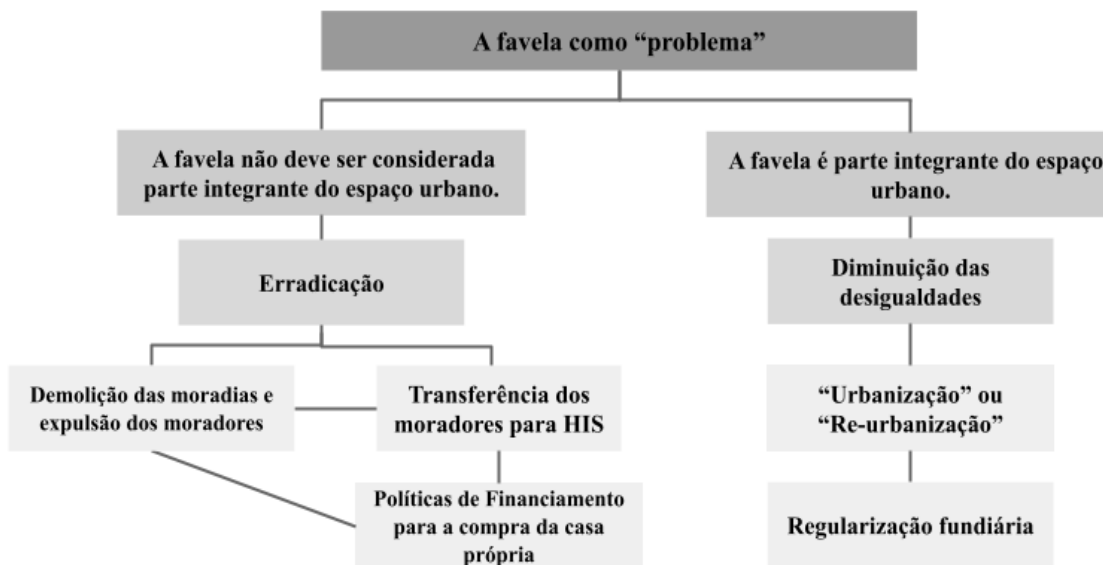
<sup>7</sup> A propósito, políticas similares também foram adotadas no período anterior de predominância dos cortiços.

Essa caracterização coincide, não por acaso, com o período de urbanização acelerada da segunda metade do séc. XX e especialmente com os padrões das políticas habitacionais do ciclo do BNH (1964-1986).

Mais recente na política nacional é a concepção de que as favelas são parte já indissociável do tecido urbano, tornando sua erradicação uma prática cada vez menos comum. Mesmo que esse posicionamento não vise à eliminação direta das favelas, tão pouco as naturaliza, pois, ainda reconhece as diferenças significativas desse território quando comparados ao restante da cidade, daí a necessidade da presença do Estado na diminuição das desigualdades que separam ambientes urbanos tão distintos. As ações do poder público quanto à “urbanização” ou “reurbanização” acompanham, em sua maioria, as práticas de regularização fundiária. As razões dessa evolução na abordagem do Estado diante do “problema das favelas” são assim descritas:

A perspectiva autoritária e unilateral que caracterizou as primeiras abordagens do “problema da favela” abrandou-se, em parte devido à nova conjuntura, mas também porque a enorme aceleração do processo de favelização tornava cada vez mais evidente a inviabilidade de intervenções organizadas sob a égide de uma “solução” definitiva (SILVA, 2002, p. 228).

**Figura 2: Diagrama da ideologia dominante sobre as favelas e as políticas públicas derivadas**



Fonte: elaboração própria.

O arranjo estabelecido entre a “leitura do problema” e a “ação que visa à solução” (Figura 2), ainda que resulte em segmentos de políticas públicas urbanas bastantes semelhantes, não estabelece um único padrão na aplicação dessas políticas, sofrendo alteração

em suas nomenclaturas e arranjos institucionais, com casos de múltiplas combinações dos métodos aplicados simultaneamente e/ou no mesmo território, reforçando que “atualmente, em função de condições fisiográficas específicas e de interesses contraditórios relacionados ao espaço urbano, há cidades adotando, ao mesmo tempo, remoção, erradicação, demolição e reconstrução, e a urbanização integral de favela” (BUENO,2000, p. 162).

Como as políticas públicas emanam dos governos, as variações tipológicas também reproduzem diferenças temporais, programáticas e político-ideológicas que dizem respeito às suas composições e mesmo à diversidade de instrumentos institucionais disponíveis.

Por não apresentar uma aplicação linear ou homogênea, as políticas públicas não serão apresentadas dentro de uma mesma linha temporal, mas sim categorizadas nas diferentes abordagens do Estado brasileiro diante do “problema da favela”, através da apresentação da evolução das políticas públicas a elas associadas (destacando as de alcance nacional), sintetizadas em três abordagens: i) remoção e construção de habitação de interesse social; ii) urbanização; iii) regularização fundiária.

### *2.1.1 Remoção e as Políticas de Habitação de Interesse Social*

A remoção como política pública é a abordagem mais antiga de que se tem referência no histórico de intervenções sobre as favelas. As ações sanitaristas contra os cortiços estenderam-se posteriormente às favelas, permanecendo como a “solução” básica adotada pelo Estado desde fins do séc. XIX até as primeiras décadas do séc. XX. A demolição das casas não era acompanhada de política de realocação para novas unidades habitacionais. Sem moradia, as populações pobres deslocavam-se no tecido urbano, iniciando novas ocupações, ainda mais distantes da malha urbana, ou instalavam-se próximas às ocupações antigas, que se adensavam exponencialmente.

No Rio de Janeiro, a gênese e a difusão da favela relacionam-se com as políticas públicas de cunho sanitarista que visavam ao combate das epidemias de varíola, febre-amarela, e outras doenças oriundas da falta de saneamento básico, ainda no final do século XIX. Os cortiços e barracos localizados nas regiões centrais do Rio de Janeiro, identificados como foco dessas mazelas, foram demolidos progressiva e massivamente, e a população pobre passou a se assentar cada vez mais longe das áreas nobres, concentrando-se nas encostas e nos morros da cidade. Por essa razão, os cortiços seriam as “sementes das favelas”:

Percebido como o espaço, por excelência, do contágio das doenças e do vício, sua denúncia e condenação pelo discurso médico higienista foram seguidas por medidas administrativas: primeiro, uma legislação proibindo a construção de novos cortiços no Rio; em seguida, uma verdadeira “guerra” que resultou na destruição do maior de todos, o “Cabeça de Porco”; e finalmente, a grande reforma urbana do prefeito Pereira Passos, entre 1902 e 1906, que se propunha a sanear e civilizar a cidade acabando com as habitações anti-sanitárias (Valladares, 2000, p. 7).

Além das reformas sanitaristas, cortiços foram demolidos na implantação de projetos que visavam à “modernização” da cidade, “executados pelas classes dominantes, visando tanto ao controle do espaço urbano, quanto das classes populares” (KNAUSS; BRUN, 2012, p. 128), intervenções que tiveram seu ponto alto no mandato do presidente Rodrigues Alves e do prefeito Pereira Passos (1902-1906). Na sequência das reformas urbanas das primeiras décadas do séc. XX, uma das mais notáveis propostas urbanísticas foi o Plano Agache, formulado pelo urbanista francês Alfred Agache na década de 1930, adotando o “conceito moderno de urbanismo, que tem a higiene como princípio básico e o embelezamento como finalidade” (VALLADARES, 2005).

Essas intervenções, além de promoverem a construção de uma nova imagem pública, ainda representavam os interesses das classes dominantes, “de um cenário limpo e ordenado que correspondia à respeitabilidade burguesa com a qual a elite do café se identificava” (ROLNIK, 1999, p. 37). A partir desse momento, surgem na paisagem, “não muito longe desses ‘símbolos de progresso’, uma quantidade apreciável de barracos, verdadeiras negações para a modernização urbana, também estavam se incorporando as ‘paisagens da cidade’” (ABREU, 1994, p. 38).

A ocupação dos morros cariocas — que posteriormente consolidou-se na imagem reconhecível e atual das favelas — ocorreu também nesse período, mas não era a mais expressiva forma de moradia das classes pobres. Relatos da demolição sistemática de aglomerados de residências nos morros são narrados nos boletins policiais e nos jornais oficiais, sendo o mais notável o caso do Morro do Santo Antônio, que sofreu cinco tentativas de erradicação entre 1901 e 1920. Entretanto, até 1930 a favela, apesar de presente na cidade, “existe de *facto*, mas não *de jure*”, e “é considerada uma solução habitacional provisória e ilegal, razão pela qual não fazia sentido descrevê-la; estudá-la; mensurá-la” (ABREU, 1994, p. 34).

O apagamento temporal dos dados sobre a favelização, na primeira metade do século XX, cria uma falsa impressão de que o fenômeno é mais recente do que o evidenciado pelos historiadores. Portanto, a “descoberta” da favela pelos cientistas sociais a partir dos anos 1950 (VALLADARES, 2005), apenas acompanha a mudança de postura do poder público diante do

fenômeno “que parecem reconhecer que a favela ‘chegou para ficar’, ou seja, que uma nova geopolítica urbana tenha se instalado de fato nas cidades” (ABREU, 1994, p. 41)

Até a década de 1930 — período no qual predominava uma sociedade rural com poucos centros urbanos expressivos, com a notável exceção da capital, o Rio de Janeiro, já com mais de 1 milhão de residentes —, a habitação era ofertada exclusivamente pelo setor privado de modelo rentista, contribuindo para proliferação dos cortiços nas áreas centrais (uma forma de habitação que servia aos trabalhadores pobres) e para o aumento no preço dos aluguéis.

A institucionalização de programas de contenção desses valores, como a “Lei do Inquilinato”, cuja primeira versão foi instituída em 1942 e revogada somente em 1964, no auge da crise habitacional, representaram “a primeira tentativa do controle do Estado sobre a especulação do mercado imobiliário, tabelando preços e controlando os despejos” (BRASIL,2020). Também eram oferecidos incentivos fiscais “para estimular a construção e permitir aluguéis mais baixos” (BONDUKI, 2004, p. 35) em vilas operárias voltadas para o mercado rentista de habitação.

O crescimento exponencial da população nas cidades superou a produção e a oferta de habitação nesse primeiro período de políticas públicas voltadas para a habitação social. As iniciativas para controle do mercado privado de moradia acabaram produzindo um efeito contrário ao pretendido:

O efeito imediato dessas medidas foi o desaparecimento dos empreendimentos privados destinados ao aluguel residencial e o agravamento da crise habitacional, ao mesmo tempo em que se afirmava o modelo da casa própria. No que diz respeito às famílias de baixa renda, esse modelo traduziu-se numa nova forma de precariedade habitacional: os loteamentos irregulares de periferia, associados à autoconstrução da casa própria (BRASIL, 2010, p.11).

Iniciaram-se, então, as primeiras intervenções do Estado voltadas para a construção de unidades habitacionais, que tinham como parte dos objetivos a erradicação das favelas através da transferência dos moradores aos novos conjuntos habitacionais. Bonduki (2004) descreve a maneira como se deu o desenvolvimento urbano no Brasil durante a Era Vargas (1930-1945) e as estratégias governamentais usadas para implantação de uma nova política habitacional, focalizadas na cidade de São Paulo. O autor aponta como a habitação se torna uma “questão social” para o Estado, e que o inchaço urbano e o empobrecimento das classes populares favoreceram o aumento da favelização e da autoconstrução da moradia.

Durante a intensificação das atividades industriais, a habitação foi compreendida

como condição básica de reprodução da força de trabalho, e como fator econômico na estratégia de industrialização do país. Por essas razões, as políticas públicas conectam-se com evolução histórica dos programas voltados para habitação, sendo a construção de novas casas justificada pelo Estado justamente pelo aumento da favelização, enquanto as favelas continuam proliferando, dentre outras causas, pela insuficiência na provisão de HIS.

Nesse período caracterizado pela crescente demanda de direitos da classe trabalhadora urbana, foram criadas as instituições de assistência previdenciária, institucionalizadas em 1923 (Caixas de Aposentadorias e Pensões, instituídas pela Lei Elói Chaves), inicialmente para os trabalhadores de empresas ferroviárias, e estendidas a outras carteiras de trabalhadores, “os portuários e marítimos, em 1928 para os funcionários dos serviços telegráficos e radiotelegráficos e, em 1930 para os serviços de força, luz e bondes” (BOTAS; KOURY, 2014, p.147). Tais instituições tinham o intuito original de assegurar serviços de saúde e previdência social para as respectivas categorias profissionais. Já sob o governo de Getúlio Vargas, há mudanças importantes, pois, mediante a disponibilidade de capital excedente desses fundos, o governo populista passou a utilizar esses recursos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) – que substituíram as CAPs<sup>8</sup> – para a criação de uma política destinada a conter o crescente déficit habitacional. A atuação do Estado foi distribuída a partir de três planos, com serviços oferecidos consoante as categorias profissionais:

- 1) Plano A: locação ou venda de unidades habitacionais em conjunto residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos, com o objetivo de proporcionar aos associados moradia digna, sem prejuízo da remuneração mínima do capital investido;
- 2) Plano B: financiamento aos associados para aquisição da moradia ou construção em terreno próprio;
- 3) Plano C: empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias que o instituto julgasse conveniente, no sentido de obter uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas (BONDUKI, 2004, p. 105).

Os maiores investimentos acabaram direcionados para os planos “B” e “C”, que garantiriam maior retorno financeiro, mas a produção foi insuficiente para a crescente demanda da população urbana (BONDUKI, 2004). A produção de moradia promovida para o plano “A”, que em tese poderia servir às populações residentes das favelas, beneficiavam

---

<sup>8</sup> Duas inovações merecem registro nessa mudança: em primeiro lugar, os IAPs passaram a estar vinculados ao Estado por meio do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que designava seus presidentes; em segundo lugar, a contribuição dos trabalhadores passou a ser compulsória, o que obviamente ampliou o volume de recursos arrecadados.

apenas os trabalhadores formais associados aos IAPs, excluindo grande parte do contingente populacional mais pobre com serviços autônomos ou informais. Mesmo dentre os trabalhadores associados, os indicadores “mostram que, exceto a categoria dos bancários — o que concentrou os maiores fundos de todos os institutos, atingiu uma taxa de atendimento de cerca de 30% —, os demais tiveram taxas de atendimento muito inferiores, ficando abaixo dos 5%” (BOTAS; KOURY, 2014, p. 150).

Além do destino dos recursos excedentes dos IAPs para políticas habitacionais claramente segmentadas, que priorizavam trabalhadores com carteira de trabalho assinada de determinadas categorias profissionais, os governos populistas também tomaram uma iniciativa original no sentido de tentar romper essa lógica corporativa ao criar a Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, na transição do fim do primeiro ciclo de governo de Getúlio Vargas e a posse do Gal. Gaspar Dutra. Porém, a FCP dependia da injeção de recursos orçamentários e teve uma atuação muito modesta em termos de provisão de moradias, além do boicote que sofreu de vários segmentos empresariais, trabalhistas e mesmo dos governos estaduais (BONDUKI, 2004).

O regime autoritário instalado em 1964 extinguiu os IAPs e a FCP, e criou uma agência nacional centralizada para tratar da agenda do desenvolvimento urbano e da provisão habitacional, o Banco Nacional da Habitação (BNH). Integrada ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e impulsionada pelos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a política de financiamento adequava-se tanto à provisão habitacional com algumas ações de infraestrutura urbana. Seja durante a institucionalização dos IAPs ou do BNH, em diferentes escalas, o mercado da habitação serviu como um importante dinamizador das atividades industriais, através da produção de insumos voltados para a construção de novas moradias (BOTAS; KOURY, 2014).

Os recursos captados para o SFH vinham tanto da poupança compulsória dos trabalhadores (utilizando as reservas do FGTS e das contribuições patronal e do governo), quanto voluntária, com uso de cadernetas de câmbio e poupanças (AZEVEDO, 1988). Nesses termos:

O investimento de uma vultosa poupança, parte compulsória (FGTS) e parte voluntária (SBPE) no financiamento à habitação, saneamento básico e infraestrutura urbanos, mudou a face das cidades brasileiras, financiando a verticalização das áreas residenciais mais centrais; contribuindo para o aumento especulativo do solo; dinamizando a promoção e a construção de imóveis (o mercado imobiliário atinge um novo patamar e uma nova escala); diversificando a indústria de materiais de construção; subsidiando apartamentos para as classes médias urbanas; patrocinando a formação e consolidação de grandes empresas nacionais de edificação e mesmo de construção pesada, nas faraônicas obras de saneamento básico (MARICATO, 1996, p. 22).

O mercado aquecido pela provisão habitacional do BNH evidenciou as contradições nas políticas públicas de habitação: o programa de financiamento para habitação popular que deveria (em tese) servir para diminuir o déficit habitacional, acabou priorizando as classes médias e altas (MARICATO, 1987; 2000). O mercado favorável para a construção gerou uma alta produção, que acarretou uma bolha de especulação imobiliária.

A favela permaneceu analiticamente como sinônimo de *déficit* de construção de novas moradias, mas ocorre que o SFH “não permitia produção habitacional subsidiada e a população favelada não conseguia adquirir uma moradia do sistema” (DENALDI, 2003, p. 30) O alto preço da terra e dos insumos de produção, causados pelo aumento da demanda, dificultaram ainda mais o acesso das classes baixas à moradia, e suas consequências foram o aumento da população favelada e, na sequência, a intensificação da periferização, estimulada pelo baixo valor da terra urbana e pelas escolhas locacionais dos empreendimentos populares.

As Companhias de Habitação Popular (COHABs) operavam em escala regional ou municipal e “obtinham financiamentos do BNH mediante apresentação de projetos tecnicamente compatíveis com a orientação do banco, e supervisionavam a construção de moradias destinadas às camadas mais pobres da população” (SANTOS, 1999, p.11). O efeito indesejado da ação das COHABs – em geral empresas de economia mista, com participação do capital privado, mas essencialmente patrocinadas pelos governos municipais e financiadas com linhas de crédito do SFH/BNH – envolveu a paralisação das ações públicas nas escalas municipal e estadual e essas companhias concentravam a maioria dos investimentos em detrimento das políticas locais, “que para atuarem nesse campo só poderiam contar com recursos próprios, limitados em função da centralização do sistema tributário brasileiro no período autoritário (BUENO, 2000, p. 35).

Uma das questões centrais do “fracasso” desse modelo de intervenção foi a evasão das casas dos conjuntos pelos antigos moradores de favela. Por limitações de renda, para honrar compromissos como mutuários, pela proximidade do trabalho, pelas raízes consolidadas em seu ‘habitat’ original ou mesmo por razões culturais, não era incomum que a população transferida para as novas casas vendesse ou alugasse as residências oferecidas pelo Estado. Assim, retornavam às suas favelas de origem e, não raramente, os conjuntos habitacionais tornavam-se foco para a construção de novas ocupações irregulares em seu entorno (VALLADARES, 1978).

Além disso, como reflexo do aquecimento do mercado imobiliário pelas atividades do BNH, as cidades sofrem com a “ocupação selvagem” quando a oferta de terras baratas —

as únicas que podiam ser acessadas pelas classes populares — situam-se distantes dos centros “com ausência de infra-estrutura e equipamentos mínimos” e, desse modo, a contínua expansão urbana segue “aumentando a defasagem entre área infra-estruturada e área ocupada” (ROLNIK, 1999, p. 81). Esse cenário pode ser descrito pela “relação: legislação-mercado fundiário-exclusão”, e assim:

É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas situadas em regiões desvalorizadas que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou... áreas de proteção ambiental. (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização) (MARICATO, 1995, p. 30).

O crescimento da dívida pública (externa e interna) mudou os rumos econômicos do país desde fins da década de 1970 e no período de redemocratização e, sobretudo, produziu efeitos deletérios no decênio seguinte (a “década perdida”). A crise econômica difundiu “a aceção de que o Estado se constitui um agente subordinado aos monopólios empresariais, apenas podendo ser compreendido como uma extensão do privado” (PORTO, 2009, p. 8).

A crise influiu na descentralização das atividades ligadas à habitação social, e a falta de programas relacionados à intervenção urbana com a extinção do BNH em 1986 criaram o que Cardoso e Aragão (2013) descrevem como “descentralização por ausência”, ou seja, face à inexistência de uma engrenagem institucional e de recursos federais, os governos subnacionais (estaduais e municipais) passaram a assumir progressivamente mais responsabilidades na provisão habitacional. Notável que no mesmo período tenham aumentado significativamente as proporções da população favelada no país (Quadro 2).

Nessas condições, despreparadas e com recursos insuficientes, as Prefeituras viram-se forçadas a assumir as obras em andamento, sem conseguir gerar um modelo consistente de intervenção nas favelas ou na criação de novas unidades habitacionais. Um dos efeitos desse desarranjo foi o aumento das ocupações irregulares e de assentamentos precários em todas as regiões do Brasil.

A situação foi agravada com a guinada para o neoliberalismo, iniciada no governo Collor (1989–1992) e consolidada nas gestões do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), tempo em que se propagou a “falsa ideia da superioridade do privado em relação ao público, desqualificando o imprescindível papel assumido pelo Estado no processo de desenvolvimento socioeconômico” (PORTO, 2009, p. 8). O Estado mínimo como fundamento neoliberal reduz o papel do poder público, “tanto de regulador como provedor de

bens e serviços”, centralizando suas atenções no mercado financeiro, o que afeta diretamente o planejamento e produção do espaço urbano (BRITES, 2017, np.). Não obstante, “a partir das gestões de Itamar Franco (1991-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) na Presidência da República, também começaram a ser desenhados programas federais de apoio às políticas habitacionais dos governos locais, embora com grande limitação de recursos” (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 10).

**Quadro 2: População em aglomerados-subnormais nas grandes regiões - 1980-1991**

Região	População favelada 1980	População Favelada 1991	Taxa de Crescimento
Norte	70.742	478.068	18,97%
Nordeste	342.578	1.229.498	12,83%
Sudeste	1.647.219	2.891.975	5,25%
Sul	134.252	307.650	7,83%
Centro-Oeste	53.545	57.563	0,66%
Brasil	2.248.336	5.029.745	7,59%

Fonte: Pasternak, 2008, p. 98.

A ocupação do solo urbano tornou-se mais complexa à medida que o mercado imobiliário adquiriu glebas longe dos centros urbanos, criando um novo mercado de condomínios de luxo. A partir das duas últimas décadas do séc. XX, Caldeira (2003) analisa a emergência dos enclaves fortificados que passam a ocupar as franjas das cidades, dividindo a paisagem com as favelas e loteamentos populares, alterando o processo de urbanização reconhecível como clivagem centro-periferia. Concomitantemente, o Estado protege os “os interesses da acumulação urbana” em detrimento da democratização do acesso à cidade pelos grupos marginalizados, seja realizando encomendas de construção de vultosas obras urbanas ou ainda pela omissão em seu papel de planejador do crescimento urbano (RIBEIRO, SANTOS JR, 2011, p. 11).

Uma mudança importante foi iniciada nos governos Lula (2003-2010), quando surge o Ministério das Cidades (MCidades), reintegrando o governo federal à agenda da política urbana (MARICATO, 2006). O Ministério funcionou como agência de articulação de diferentes políticas urbanas (habitação, saneamento, mobilidade etc.) e estabelecia “estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação de recursos públicos, bem como criar normas, acompanhar e avaliar programas federais” (BRASIL, 2020). Com essa nova orientação “em 2004, a Secretaria de Habitação do MCidades lançou um documento que

estabeleceu os princípios da política habitacional, que se organizou a partir de três eixos de atuação: a provisão habitacional, a urbanização de assentamentos precários e o desenvolvimento institucional” (CARDOSO e DENALDI, 2018).

Em seguida, foi institucionalizado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que estabeleceu “contornos mais definidos” para a atuação dos municípios na questão de habitação e urbanização de favelas (CARDOSO e DENALDI, 2018). Para receber os recursos federais, as Prefeituras deveriam elaborar seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e submeter seus projetos à Caixa Econômica Federal (CEF) e ao Ministério das Cidades. Também seria necessário criar um Fundo de Habitação e um Conselho Gestor com participação de representantes da sociedade civil para lidar com as questões urbanas (NOVAES, 2012).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), também criado no governo Lula, apresentou uma série de medidas voltadas para “incentivar o crescimento econômico a partir de linhas de financiamento federal nas áreas de (1) logística, (2) energia, (3) social e urbano e (4) habitação e saneamento” (PASTERNAK; OTTAVIANO 2015, p. 77). Dentre as propostas do PAC, foi lançado em 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), responsável pelo maior investimento realizado em habitação social até então:

Genericamente, pode-se entender o PMCMV como um programa de crédito tanto ao consumidor quanto ao produtor. No caso da produção, o construtor solicita crédito à CAIXA para construção de empreendimentos direcionados ao público, dividido em três faixas de renda: de 0 a 3; de 3 a 6 e de 6 a 10 salários mínimos. Para cada tipo de empreendimento construído, as unidades devem ser comercializadas no valor definido dentro de limites estabelecidos segundo as características da cidade e da região (CARDOSO; ARAGÃO, 2017; p. 40).

O programa apresentava objetivos distintos, “com metas, mecanismos de contratação e subvenções econômicas diferentes” (ROLNIK, *et. al.*, 2015, p. 129). Sob o slogan, “Moradia para as famílias, renda para os trabalhadores, desenvolvimento para o Brasil”, foram esclarecidas parte das questões envolvidas na imagem projetada pelo poder público, que, na ótica da macroeconomia, estimularia tanto a indústria de insumos para a construção quanto o setor terciário, visando à diminuição dos efeitos da crise econômica global do ano de 2008 (CARDOSO; ARAGÃO, 2017), além da oferta de emprego que exigem baixa qualificação nos canteiros de obras.

Sobre as críticas direcionadas ao PMCMV, destaca-se a baixa qualidade das construções e o isolamento dos conjuntos na malha urbana. Visando à rentabilidade das

operações, as construtoras privadas responsáveis pelos empreendimentos produziam os conjuntos em áreas inicialmente baratas — escolhas invariavelmente ratificadas pelas Prefeituras, às quais competia indicar as áreas dos empreendimentos —, relegando “a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, senão inexistente” (ROLNIK *et. al.*, 2015, p.131). As consequências desse modelo de implantação intensificaram o “problema da segregação socioespacial em função da renda nas cidades brasileiras” (Idem, *op. cit.*, p. 128).

Durante os governos de Dilma Rousseff (2011-2016), foi dada continuidade ao Programa, agora intitulado como Programa Minha Casa Minha Vida 2, já com alguns ajustes em relação à primeira fase. As mudanças foram direcionadas para “a melhoria do padrão construtivo das unidades habitacionais” com intuito de “estimular a utilização de soluções energéticas sustentáveis, a exemplo da utilização de energia solar nos empreendimentos” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 43).

Em ambas as fases, o PMCMV teve o maior volume dos recursos voltados para o atendimento das demandas das classes de renda média (de 3 a 10 S.M., das Faixas 2 e 3), perdendo muito do seu caráter redistributivo ao longo dos anos, mesmo com a sua grande produção quantitativa (CARDOSO; DENALDI, 2018). A concentração de grandes investimentos, a contratação de mais de seis milhões de moradias, e geração de um grande impulso à cadeia da construção civil, “não se refletiu na redução no indicador déficit habitacional. Essa situação pode ser explicada: 68% das contratações concentraram-se nas Faixas 1,5, 2 e 3 do Programa, faixas que visavam a atender famílias com renda superior a R\$1.800,00” (SANTANA; ZANONI, 2022, p. 423).

Em razão de aspectos institucionais comuns, são possíveis algumas comparações entre as políticas do BNH e do PMCMV, a começar pela própria estrutura de classificação das demandas, delimitando por três faixas de renda familiar mensal (SILVA; TOURINHO, 2015, p. 402). Nas pesquisas realizadas objetivando a coleta de dados quantitativos sobre o desempenho dos programas, foi revelado que, em ambos os casos, o maior volume de moradias foi destinado para os grupos de maior renda, “direcionando-se, sobretudo, para o atendimento da chamada demanda ‘solvável’, ou seja, aqueles que podem pagar pelo alto preço da habitação” (Idem, p. 404). Outra semelhança descrita pelos autores refere-se às “práticas espaciais” de implantação dos conjuntos habitacionais, caso comparadas às “localizações dos empreendimentos resultantes dessas operações” (Idem, p. 406), com os conjuntos voltados para a população menos abastada concentrados nas periferias.

No entanto, a despeito das comparações sobre a inserção dos conjuntos nas periferias, estas sofreram intensas modificações causadas pelos processos de desenvolvimento urbano, que causaram “mudanças importantes no que é essa periferia” nas últimas décadas, tornando-as menos “sujeitas ao mesmo nível de isolamento de um passado não muito distante” (ROLNIK *et al.*, 2015, p.128).

Dessa forma, a partir de um estudo que compreende as Regiões Metropolitanas de São Paulo e de Campinas, e que pode ser generalizado, “o PMCMV não impacta a segregação urbana existente, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes” (ROLNIK, *et. al.*, 2015). Em síntese, em que pesem esses problemas, e o mérito de aportar recursos subsidiados para a população de baixa renda (de até 3 S.M.) em proporções expressivas, a política habitacional do PMCMV praticamente limitou-se ao financiamento da produção de novas unidades.

O PMCMV foi abandonado no governo Bolsonaro e substituído pelo programa Casa Verde e Amarela em 2020. Por tratar-se de uma iniciativa ainda sem dados de desempenho, não é possível formular um balanço conclusivo sobre este programa, embora desde logo se possa identificar importantes retrocessos, tais como o fim dos subsídios à habitação social, a redução de recursos e a drástica diminuição da população atendida.

Após a breve reconstituição histórica das principais práticas de construção de HIS, podemos observar que estas se mostraram insuficientes, quando apreciadas as décadas em que foram adotadas quase que exclusivamente como a “solução possível” para a problemática das favelas. A formulação e implantação de políticas públicas que objetivam a construção de novas unidades habitacionais são fundamentais para o acesso por parte da população mais vulnerável a este bem (CARDOSO, 2008).

Mesmo nessa configuração de programas nos quais se privilegia a construção da “casa própria”, prevaleceram instrumentos que promoveram o financiamento e a oferta de crédito para estratos da população de renda média, em detrimento da construção de HIS conduzida pelo poder público.

O que tais políticas não podem controlar (ou ao menos falham nessa tentativa) é a especulação imobiliária causada pela implantação dessas mesmas políticas de crédito, as quais dificultam ainda mais o acesso da população pobre à moradia. Em outras palavras, política habitacional é (ou deveria ser) inseparável de políticas de desenvolvimento urbano.

A redução do fenômeno da favelização apenas à “questão habitacional” e o uso de

definições operacionais para a criação de políticas que incluem acriticamente as favelas como parte do déficit de moradias (a própria noção de “aglomerado subnormal” do IBGE, ou dos critérios adotados pela FJP para os cálculos do *deficit*) induzem à falsa impressão de que as habitações construídas em condições de ilegalidade são, por definição, precárias e indignas da sua função de moradia, superestimando o fenômeno em sua escala quantitativa.

### 2.1.2 A urbanização de favelas

Bueno (2000) descreve dois tipos principais de intervenções urbanas. A primeira é derivada da aceitação da favela como fenômeno urbano-social, mas não como tipologia urbanística. Assim, a “reurbanização” opera a partir da demolição total de um espaço de favela, com a reconstrução “de tudo no mesmo lugar, com um padrão urbanístico e arquitetônico semelhante à linguagem dominante. Em parte, esta é uma concepção atrelada à destruição da favela por constituir um local ‘precário’ e ‘decadente’, com padrões urbanísticos inadequadas aos conceitos modernos de cidade, que se adequam a legislação urbanística” (BUENO, 2000, p. 177). Essa solução também é a mais adequada em áreas de risco ou naquelas que apresentam extrema vulnerabilidade econômica e ambiental, ou seja:

Essa linha de intervenção de favelas, de demolição, reparcelamento e reconstrução total, aparece em função da precariedade dos barracos, feitos de madeira e restos de materiais da maioria das favelas, que até os anos [19]80 também induzia a uma tentativa de desenvolver soluções como as unidades mínimas de apartamento para o desfavelamento. Mas algumas invasões tinham que ser demolidas e reconstruídas pelas condições fisiográficas. É o caso das favelas em mangues e várzeas (BUENO, 2000, p.178).

A segunda forma de intervenção advém da compreensão tardia da favela em sua completude, inclusas as “irregularidades” tipológicas típicas desse espaço urbano. Na urbanização, a forma da favela é preservada, “mantendo-se as características do parcelamento do solo e as unidades habitacionais, postura que tem sido adotada mais amplamente a partir do começo dos anos 80” (Idem, op. cit., p.162). Na prática, a garantia de infraestrutura costuma ocorrer gradativamente, passando pela “execução de obras voltadas para a eliminação de situações de risco, melhoria do sistema viário, e regularização fundiária”. Ademais, o conceito de urbanização integrada contempla não só melhorias na infraestrutura e habitabilidade das edificações, mas pretende a incorporação da favela à cidade, “para tratar dos múltiplos aspectos da exclusão social por meio do desenvolvimento integrado de

programas sociais, de educação, saúde, geração de trabalho e renda” (DENALDI, 2003, p. 55).

As ações do governo federal — que antes eram de erradicação, contrastando com as políticas em nível municipal — apresentam registros de intervenções pontuais nas favelas desde meados dos anos 1940. As iniciativas clientelistas da primeira metade do século XX incluíam pequenas obras, como a instalação de pontos elétricos e poços d’água, no caso do Rio de Janeiro. Grupos sociais nas favelas encontraram apoio em campanhas filantrópicas organizadas pela Igreja Católica:

Pioneiras no sentido de superar o binário tolerância/erradicação, tais propostas apontavam para a alternativa de urbanização das favelas, que foi institucionalizada pela primeira vez no Brasil em 1956, com a criação do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA) pelo governo do Distrito Federal, sem produzir resultados concretos (BRASIL, 2010, p. 12).

Durante a ditadura militar (1964-1985) os grupos organizados em defesa da melhoria das favelas como espaço consolidado foram duramente reprimidas pelo regime autoritário, mas suas ações a favor da intervenção urbana em favelas foram de suma importância e influenciaram a elaboração de políticas públicas nas décadas seguintes (ZALUAR; ALVITO, 2006). Programas voltados ao atendimento das favelas possuem baixa expressão e visibilidade, e as intervenções urbanísticas são condicionadas à democratização da provisão de saneamento básico e energia elétrica nas áreas formais: “em meados dos anos 1960, algumas ações de melhorias pontuais e paliativas. Data deste período, inclusive, a experiência pioneira da favela Brás de Pina, no Rio de Janeiro, urbanizada como resultado da mobilização popular contra sua remoção” (MAGALHAES; DI VILLAROSA, 2012, p. 16).

As ações de urbanização em favelas concentraram-se nas políticas públicas de construção de novas unidades de habitação a partir do início das atividades do BNH. A atuação das COHABs reforçou a lógica excludente com a construção de unidades habitacionais para os estratos de baixa renda em áreas distantes na malha urbana, não raro sem qualquer infraestrutura. Além disso, a própria lógica de desenvolvimento urbano que visava à “modernização da cidade” foi agente da remoção das favelas para a canalização de córregos e a construção de grandes avenidas.

Dessa forma, “a partir da década de 1970, quando o Estado intervém, admitindo a urbanização das favelas, ele o faz com ‘programas alternativos’ de pequena abrangência e desligados do eixo estrutural da política habitacional e das estruturas institucionais” (DENALDI, 2003, p. 30). O programa PROMORAR, por exemplo, atuava como um

desdobramento das funções do BNH e objetivava as intervenções através da mão de obra da população local. Os subsídios eram destinados à substituição dos barracos por casas de alvenaria e para a execução de obras infraestrutura urbana (DENALDI; MARICATO, 2003).

Outras políticas podem ser destacadas, como o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), lançado na década de 1970, que produzia lotes urbanizados para famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos (ANTONUCCI; SAMORA, 2016); e também o “Programa João de Barro”, criado em 1982, que, além do financiamento do terreno e do material de construção, também deveria fornecer orientação técnica para famílias com renda de até três salários mínimos (BUENO, 2000, p. 31).

Algumas experiências municipais mostraram-se bastante inovadoras para o desenvolvimento posterior de novas iniciativas na urbanização de favelas, casos do PREZEIS, em Recife, e do programa Pró-favela, no Rio de Janeiro. O caráter inovador dessas experiências evoluiu para a proposta de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), instrumento que depois foi incorporado ao Estatuto da Cidade.

Gradualmente, as remoções diminuíram, consequência da pressão dos movimentos sociais, da abertura democrática, do fracasso das políticas de remoção e da impossibilidade de desapropriar favelas adensadas e com crescente número de habitantes. Além disso, houve algum sucesso na remoção das favelas das áreas valorizadas pelo mercado imobiliário, afastando o “problema” para a periferia das cidades. Segundo Bueno (2000), a paisagem urbana de cidades como o Rio de Janeiro e São Paulo, nos anos 1970, praticamente não registrava mais favelas nas áreas centrais.

Como as políticas públicas de urbanização de favelas demoraram para “amadurecer” em relação às práticas ligadas à habitação social, a Constituição de 1988 representou um importante progresso — ao menos no ponto de vista institucional — nas ações do Estado sobre a urbanização desses espaços. Aspectos como a introdução da participação popular nas decisões projetuais, e de respeito à identidade e patrimônio material das comunidades faveladas, são alguns dos avanços alcançados. Como exemplo temos o programa “Habitar Brasil”, desenvolvido entre 1996-2005, operado através do “financiamento e produção de moradias e a urbanização de favelas. Apesar de ter tido pequena abrangência, teve o mérito de reabrir a agenda nacional para a urbanização de favelas” (ANTONUCCI; SAMORA, 2016). Entretanto, as políticas públicas direcionadas à urbanização apresentam um hiato durante o período de crise econômica:

A ‘Nova República’ muda o discurso, mas também não atende a favela; atribui, antes, ao município a responsabilidade pela solução do problema habitacional. No discurso do Governo FHC, o município deve intervir para solucionar o problema da favela e a população de menor renda deve ser priorizada. São instituídos e adequados vários programas visando atender a população de favelas, mas o volume dos recursos alocados, assim como a regulamentação para sua utilização, não permite serem estes os ‘motores’ da urbanização de favelas no Brasil. Levou-se quase um século para reconhecer, no discurso oficial, que precisamos urbanizar favelas, assim mesmo, sem estruturar financeira e institucionalmente esse atendimento (DENALDI, 2003, p. 30).

Se antes a atuação municipal pautava-se pela postura reativa, a partir de 2001 essa competência foi reorientada por meio do Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001), que regulamentou os princípios contidos nos artigos 182 e 183 da Constituição. Essa lei contém as diretrizes urbanísticas e detalha os instrumentos para conter a especulação imobiliária e assegurar a função social da propriedade, e a atribuição da política de desenvolvimento urbano passou a ser reconhecida como responsabilidade dos municípios. Para mais, o Plano Diretor (obrigatório para municípios com população superior a 20 mil habitantes, pertencentes a regiões metropolitanas ou caracterizados como estâncias) deveria contar com a participação popular e utilizar os instrumentos que buscam regular os conflitos de interesses, buscando reverter as desigualdades sociais de forma a garantir o direito à cidade (NOVAES, 2012).

Na sequência dessas inovações institucionais, foi criado, no âmbito do PAC (2007), um segmento voltado para o investimento na Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), o qual previa obras de urbanização e outras atividades ligadas ao desenvolvimento urbano como: “elaboração de projetos e planos de habitação, construção de unidades habitacionais, assessoria técnica, desenvolvimento institucional, requalificação de imóveis e construção de lotes urbanizados” (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 10).

O PAC-Favelas contava com suporte financeiro de muitas fontes (FGTS, FAP, OGU) e repassava os recursos para as municipalidades, “responsáveis pela definição dos projetos de intervenção e pela gestão das obras, conforme a normativa dos programas, e contando com acompanhamento e fiscalização sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal” (CARDOSO; DENALDI, 2018). Os projetos e obras ficavam sob encargo dos municípios, que recebiam recursos da União:

Com o PAC UAP, municípios que não atuavam em favelas tiveram condições de fazê-lo. Áreas mais complexas, como o Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, ou o Complexo Paraisópolis, em São Paulo, foram incorporadas ao programa. A parceria do governo federal com o municipal, muitas vezes incluindo o Estado, como no caso paulista, foi essencial para que tais assentamentos pudessem receber

escala adequada de intervenção (ANTONUCCI; SAMORA, 2016, p.14).

O PAC promoveu investimentos expressivos na indústria da construção civil que “alcançaram uma escala financeira e espacial nunca antes experimentada” (BITTENCOURT; ROCHA, 2019, p. 1). Também foi um importante motor para a geração de empregos no setor, constituindo parte das ações que retardaram os efeitos da crise econômica global de 2008 no território nacional. Por outro lado, empreiteiras fizeram contratos milionários em parceria com o governo federal e, dessa forma, a produção de unidades habitacionais reproduziu parte dos vícios das políticas do BNH, reduzindo a política habitacional à produção de novas moradias e contribuindo para a lógica de especulação (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

A questão urbanística das favelas continuou figurando com menor destaque no PAC. No arranjo do programa, os recursos disponíveis seriam destinados às obras e repassada às municipalidades, que se encarregariam de todo o processo de levantamento e implantação e, dessa maneira, essa arquitetura institucional foi vantajosa para muitas Prefeituras, já que as ações seriam adequadas às realidades das cidades. Na prática, porém, o PAC-Favelas perdeu espaço e recursos para o PMCMV, que garantia maior retorno econômico para o mercado imobiliário e mais visibilidade eleitoral para os agentes políticos.

No entanto, a partir dos dados do Censo do IBGE (2010), a análise quantitativa sobre o acesso de serviços públicos nas áreas de favela revela “que a política federal de intervenção em assentamentos informais surtiu o efeito desejado: possibilitou uma melhoria generalizada na condição de acesso à infraestrutura básica nos domicílios favelados” (OTTAVIANO; PASTERNAK (2015, p. 77). Uma das questões levantadas pelas autoras é que, independentemente do volume expressivo de investimento realizado, o alcance das políticas foi bastante restrito, pois fazia parte do arranjo do PAC-Favelas atender apenas cidades com mais de 150 mil habitantes. Nos dados da última análise censitária antes da criação do programa, “o Brasil possuía 5.507 municípios, sendo que 90,45% possuíam menos de 50 mil habitantes” (Idem, p.77).

O Programa PAC-Favela centralizou seus recursos no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), concentrando atividades nas capitais dos estados que sediariam os grandes eventos esportivos como da Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos (2016). As desapropriações feitas ao longo do período de intervenção, a falta de participação da população dos processos decisórios e o posterior abandono do patrimônio construído, foram algumas das consequências negativas dessas intervenções.

Outra questão pertinente à urbanização de favelas, é de que as iniciativas públicas

voltadas para esse fim, tradicionalmente possuem menores investimentos do poder público quando comparadas às iniciativas que promoveram a provisão habitacional em grande escala como “solução” para a favelização. Um dos motivos é o maior retorno econômico, já que os modelos institucionais implantados em larga escala e de maior alcance em nossa história (BNH e PMCMV) “atenderam interesses de grupos empresariais que cresceram sob seu auspício” (IACOVINI, 2019, p. 29). Além disso, para o poder público e para os agentes políticos (governos, sobretudo), a urbanização de favelas não resulta em grande visibilidade como na construção de novos conjuntos e unidades habitacionais, o que obviamente tende a diminuir seus efeitos políticos. Em síntese, os programas voltados para construção de HIS são regidos por lógicas diversas:

Sua visibilidade que rende maior capital político junto à população em geral, além de render fotografias para ações de divulgação e *marketing*, com imagens-síntese muito mais eficientes (...) encantando não apenas à população (principalmente sob a perspectiva da ideologia da casa própria, historicamente mobilizada no país e no mundo), mas encantando os próprios gestores como candidatos (IACOVINI, 2019, p.29)

A despeito das dificuldades políticas e econômicas que impactam os processos de urbanização de favelas, e sua aplicação em larga escala, também destacam-se alguns desafios técnicos. As demandas pelas intervenções muitas vezes tornam-se cada vez mais complexas devido aos “tempos ágeis da informalidade urbana”, responsável pelas modificações constantes na forma das favelas, e assim “todo o processo de projeto ainda é atropelado por tempos políticos, que, com demanda de inaugurações, interferem nos cronogramas de projeto, na definição de prioridades e na boa execução das obras” (BENETTI; CARVALHO, 2018, p. 3).

Realizar uma urbanização adequada nesses locais é uma tarefa complexa, que exige muitas vezes a elaboração de “tecnologias diferenciadas”. Inclusive, deve-se evitar a reprodução sistemática das técnicas de infraestrutura urbana implantadas na chamada “cidade formal”, respeitando, sempre que possível, as alternativas já formuladas pelos moradores, o traçado original das vias, e a identidade da ocupação (BUENO, 2000). Neste contexto, valorizam-se as favelas “como partes da cidade, com lógicas próprias, mas não por isso menos legítimas” (BENETTI; CARVALHO, 2018, p. 17-18).

Para ser coerente com a realidade da ocupação, é de suma importância que o planejamento e implantação das intervenções tenham, como critério básico e obrigatório, a participação popular. Sobretudo, o bom funcionamento das políticas públicas de intervenção

nesses espaços deveria comprometer-se igualmente com a melhoria substancial na qualidade de vida dos moradores, assegurando a integralidade do acesso aos bens e serviços públicos, assegurando direitos básicos fundamentais.

### 2.1.3 Regularização fundiária

Ao longo da trajetória brasileira de urbanização, boa parte do crescimento das cidades “se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano”, mesmo que, desde o início do processo de urbanização no Brasil, exista legislação visando a tratar dessas questões (MARICATO, 2000, p. 140). O conceito de legalidade aplicada no contexto urbanístico pode ser entendido tanto como aquilo que está consoante às leis e padrões urbanísticos previstos em lei (os regulamentos, códigos de obra, zoneamento, etc.), como no campo da “legalidade fundiária” ligada ao título de propriedade. A “irregularidade”, em ambos os casos, não se manifesta no território urbano de maneira homogênea, porém, a favela enquanto aglomerado urbano comumente apresenta as duas formas de ilegalidade: a do descompasso com as normas estabelecidas na “cidade legal” e da ausência do título de posse aos moradores.

O problema estrutural da questão fundiária é que historicamente o acesso à terra no Brasil deu-se por duas modalidades: a posse e a propriedade. Como este é um país profundamente desigual em termos de distribuição e acesso à riqueza, o acesso à terra também reproduziu essa cisão. Para as elites, o acesso pela via da titularidade e pela propriedade foi garantido (inclusive com grilagem a apropriação de terras públicas), vide a distribuição de capitâneas hereditárias e sesmarias, ou a forma como foi implantada a Lei de Terras de 1850, impedindo que posseiros, trabalhadores, ex-escravos, imigrantes e outros cidadãos pobres pudessem acessar esse bem. Os mais pobres só conseguiam ter acesso à terra pela via da posse, e isso obviamente remete a um *status* precário e de maior insegurança jurídica quando não se tem amparo jurídico e a proteção da lei<sup>9</sup>.

A ilegalidade não é apenas uma questão associada à ocupação de terrenos pelos estratos sociais mais pobres. Como exemplo é possível citar que o aluguel de habitações que serviam como cortiços na virada dos séculos XIX-XX, era uma substancial fonte de renda para as classes médias que investiam no mercado rentista. Loteamentos ilegais, feitos em terras públicas, ou por donos de propriedades que realizavam o parcelamento para a venda de lotes, tornaram-se comuns com o inchaço das cidades e serviam “para acomodar uma parte do

---

<sup>9</sup> A descrição histórica desses acontecimentos pode ser encontrada em Rolnik (1999).

contingente migratório que acudiu aos centros urbanos” (MAGALHAES; DI VILLAROSA, 2012, p 17).

Na busca por uma solução, muitas cidades já possuíam suas leis de loteamento, porém outras ainda esperavam da instância federal essa regulação (LEONELLI, 2010, p. 103). A Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6.766/1979) foi a primeira norma criada para conter a difusão desses loteamentos, criminalizando “as atividades dos loteadores clandestinos, estabelecendo parâmetros urbanísticos para a aprovação dos novos parcelamentos do solo urbano” (BRASIL, 2010, p.13), além de regularizar outros procedimentos ligados a registro, aprovação e compra e venda dos lotes.

A criação da “Lei Lehmann” (como ficou conhecida) “representou um salto qualitativo, conferindo um grau de proteção melhor às famílias adquirentes de lotes em parcelamentos irregulares e clandestinos” (IACOVINI; FROTA, 2019, p. 72), e contribuiu para os processos de regularização fundiária iniciados nos municípios a partir da década de 1980, “ao abrir uma brecha para que os estados e municípios pudessem prever padrões e índices urbanísticos diferenciados para os parcelamentos considerados de interesse social.” (BALBIM, 2010, p. 296).

Nesse cenário aparentemente positivo, a vigência dessa legislação contribuiu de maneira simultânea para o aumento da favelização, de maneira que o “loteamento clandestino já não se configura como a principal solução para a moradia de baixa renda, e sim, a favela” (LEONELLI, 2010, p. 172). Neste caso, as leis que objetivam a regulação do solo urbano criaram situações mais complexas para a regulação de empreendimentos, e agravam o acesso dos pobres ao mercado formal de moradia. Portanto, a difusão da informalidade relaciona-se, em grande parte, com o alto nível de exigência em relação às características das construções e com os altos padrões urbanísticos presentes nas normas urbanas (ROLNIK, 2017).

As favelas foram historicamente condenadas por sua ilegalidade, sofrendo com as constantes tentativas de extermínio pelo poder público, além da negação ao acesso da população residente aos serviços públicos essenciais. Outras questões sobre a insegurança de posse estão presentes no cotidiano dos moradores que não possuem um imóvel regularizado, enquanto são dificultados “o acesso às fontes de financiamento habitacional, pleno exercício do direito sucessório, valorização da propriedade” (D'OTTAVIANO; SILVA; 2009, p.210).

Nesse sentido, “a defesa da permanência nos assentamentos, em contraposição à política de desfavelamento até então praticada, foi gerando demandas locais por regularização e urbanização, surgindo, nos anos [19]80, os primeiros programas de regularização” (BRASIL, 2002, p. 152). Experiências com os instrumentos de regularização implantados

pelas cidades de Recife e Belo Horizonte, como as PREZEIS, e o Usucapião Coletivo, foram “pioneiras no estabelecimento de legislação municipal visando promover a urbanização e a regularização de favelas, e enfatizam a regularização da posse da terra” (DENALDI, 2003, p. 71), e posteriormente inspiraram a inserção dessas como parte da legislação federal (Estatuto da Cidade).

Para o Estado, tornou-se cada vez mais difícil o combate à ilegalidade fundiária no solo urbano com o aumento da população, estimando-se que “cada metrópole brasileira abriga, nos anos 1990, outra, de moradores de favelas, em seu interior” (MARICATO, 2000, p. 140). A esse respeito, Rolnik (1999) afirma que, se reconhecidas as leis de controle de uso e parcelamento do solo, a maior parte da cidade de São Paulo poderia ser categorizada como “ilegal” no mesmo período. Esse paradoxo da cidade legal *versus* cidade ilegal ganhou expressão e visibilidade no padrão predominante da urbanização brasileira, sintetizado pela clivagem centro-periferia. De um lado, a cidade legal situada nas áreas centrais, dotada de melhores condições de infraestrutura e ordenada por normas legais e, de outro, a cidade ilegal situada territorialmente nas franjas urbanas, periféricas, privadas de bens, serviços e infraestrutura e urbanisticamente desordenada em razão da ausência do Estado.

Diante desse cenário, a regularização é “o processo que visa garantir a segurança jurídica do uso do solo a quem de fato o ocupa, adequando-o urbanisticamente. O reconhecimento do uso como princípio gerador do processo de regularização em meio urbano está, na maior parte dos casos, associado à moradia” (BALBIM, 2010, p. 293). Dadas as transformações constitucionais após 1988, a regularização fundiária tornou-se uma reivindicação de direitos para a qual o Estado deve coordenar os procedimentos necessários, agindo em prol do interesse público e assegurando a função social da propriedade (D’OTTAVIANO; SILVA; 2009).

Dentre os instrumentos encontrados no EC que favoreceram a regularização de favelas, merece destaque a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Estas são definidas pelos municípios nos Planos Diretores e, mediante a um plano de urbanização, são reconhecidas pelos padrões urbanísticos próprios dos assentamentos, que diferem dos estabelecidos para outras áreas da cidade, permitindo a regularização dos territórios. Podem ser aplicadas em “terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas, por população de baixa renda ou por assentamentos assemelhados, em relação aos quais haja interesse público em se promover a urbanização ou a regularização jurídica da posse da terra” (BRASIL, 2002, p. 189). Além disso, “podem também ser instituídas em áreas vazias, e a flexibilização dos

padrões urbanísticos, neste caso, tem por objetivo viabilizar e assegurar o interesse social na ocupação da área” (BALBIM, 2010, p. 297).

A instituição das ZEIS, regulariza as áreas faveladas no âmbito da legislação urbanística, mas comumente não é seguida da concessão de outros direitos, como a posse de terra aos moradores, “considerando toda a cadeia de ações e estratégias necessárias para a regularização fundiária” (KLINTOWITZ *et al.*, 2019, p. 38), bem como acesso a outros serviços básicos relativos à urbanização e provisão de serviços públicos. Para as zonas “bem localizadas e com grande interesse do mercado imobiliário formal” (Idem, p. 47), torna-se fundamental a criação de outros mecanismos que inibam, após a promoção da regularização, os efeitos da ação dos setores privados, especialmente do mercado imobiliário

O instrumento do “Usucapião Urbano”, instituído pelo artigo 183 da Constituição Federal, garante o direito de reivindicação de posse ao ocupante de terrenos públicos ou privados até 250 m<sup>2</sup>, quando comprovada a residência de no mínimo 5 anos. Tratando-se de muitas famílias ocupando grandes áreas (respeitada a metragem máxima dos terrenos por família), aplicam-se processos de “usucapião coletivo”, criado para viabilizar a regularização de áreas faveladas, dentre outras categorias de ocupações irregulares (D'OTTAVIANO; SILVA; 2009).

Em terrenos públicos, é comum o uso da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) prevista no EC, que objetiva a regularização fundiária dessas áreas quando ocupadas informalmente pela população de baixa renda, sendo vetada a aquisição do domínio pleno sobre as referidas terras (BRASIL, 2002). O serviço de regularização é gratuito, “facultando ao legitimado a possibilidade de impor ao ente estatal o dever de regularizar administrativamente e até de urbanizar a área onde mora há mais de cinco anos” (BALBIM, 2010, p. 299).

A partir de 2009, após a aprovação da Lei Federal nº 11.977/09, que instituiu o PMCMV, foram aprimorados aspectos importantes da regularização fundiária, ao unificar os procedimentos “que podem ser aplicados por todo o país, gerando consenso sobre a forma e aplicação desses instrumentos” (CILENTO; SANTOS JR., 2019, p.7). O marco institucional do PMCMV evoluiu em relação ao Estatuto da Cidade, ao disponibilizar novos instrumentos de regularização de interesse social, delimitando também as categorias de assentamentos a serem regularizados (D'OTTAVIANO; SILVA; 2009). Dessa forma, “dentre muitos avanços da legislação, uma importante conquista foi a positivação jurídica do ‘princípio da permanência’ (Art. 48, I), determinando que a retirada ou o reassentamento da população

ocupante de assentamentos populares deveria ser a última alternativa” (IACOVINI, FROTA, 2019, p. 72). Além destes mencionados, ainda há outros avanços, tais como:

- a) contribuição para a desjuridicização do reconhecimento da posse do solo urbano, utilizada para fins de moradia, possibilitando a realização do que hoje se consolidou como usucapião administrativa, isto é, a conversão dessa posse em propriedade por instrumento de legitimação celebrado pelo poder público promotor da regularização;
- b) unificação e padronização em todo o território nacional do procedimento de regularização fundiária urbana, facilitando o trabalho das prefeituras, cartórios e a atuação e compreensão do processo pelos demais atores envolvidos, como os moradores, o Ministério Público e o Poder Legislativo;
- c) contribuição para o crescimento do número de registro de regularizações de assentamentos urbanos informais (CILENTO; SANTOS JR., 2019, p. 6)

Mesmo com o estabelecimento legal da permanência na favela como um direito, ainda são conduzidas diversas remoções dos habitantes desses assentamentos, notadamente em áreas de preservação ambiental. Nessas circunstâncias, o discurso de proteção ao meio ambiente é usado “como justificativa para remoções de moradias desses locais sem que sejam pensadas alternativas de conciliação entre a questão habitacional e a conservação da natureza, reforçando ainda mais os processos de segregação urbana” (QUINTSLR, 2011, p. 81).

Em 2017, foi instituída a Lei Federal 13.465/17 (BRASIL, 2017), responsável pela eliminação de diversos aspectos importantes relacionados à legalização contidos na legislação de 2009, dentre elas a participação comunitária nos processos de participação. A nova lei, de “viés mais liberal e privatista”, valoriza mais a propriedade privada individual do que a função social da propriedade (IACOVINI; FROTA, 2019, p. 73), afinal:

Não diferencia mais os critérios para a aplicação do que veio a ser chamado do REURB-E (Regularização Fundiária de Interesse Específico) da REURB-S (Regularização Fundiária de Interesse Social), deixando de priorizar esta última nas políticas públicas e praticamente isentando a primeira das penalidades, em razão do parcelamento de solo irregular (CILENTO; SANTOS JR., 2019, p. 6).

A “regularização de fato” das favelas, além da garantia do título de propriedade para os moradores e da flexibilização das normas urbanísticas, deve prever assimilação integral desse território pelo restante da cidade e unificar as outras políticas de intervenção em favelas, incluindo políticas sociais. A melhoria efetiva na qualidade de vida precisa superar o *status quo* de “precariedade e da vulnerabilidade das ocupações, ainda que (regularizadas) do ponto de vista registral” (CILENTO; SANTOS JR., 2019, p.17).

Outra alternativa contraposta à construção novas unidades habitacionais. para suprir a carência habitacional, e mesmo à urbanização de áreas de favelas, consiste na regularização e concessão de direito à moradia nas ocupações feitas em edifícios nas áreas centrais, ou edificações históricas subutilizadas, pela população de baixa renda.

O processo de urbanização de parte das cidades brasileiras criou “novas centralidades” de comércio e serviços enquanto foram relegados ao abandono os “centros velhos”, o que corrobora para que a restauração das edificações e requalificação dos “antigos centros”, já dotados de infraestrutura, sejam uma alternativa menos custosa ao Estado, se comparada com a construção de novas unidades de habitação em áreas remotas e sem a presença de equipamentos e serviços urbanos. Movimentos organizados na luta pela moradia já conduziram alguns tímidos avanços com a ocupação de edifícios públicos ou privados. Sobre a legitimidade das atividades de ocupação:

Numa situação em que uma propriedade privada é ocupada pelo movimento popular para fins de moradia, podemos perceber que existe uma diferença quando se diz que ocorreu uma “invasão” ou quando se diz que foi uma “ocupação”. Quando se diz “invasão”, em geral, busca-se criminalizar essa ação, reconhecendo o direito à propriedade privada como um direito acima dos demais direitos. Em vez disso, quando se diz que ocorreu uma “ocupação”, procura-se reconhecer o direito do movimento social em se apropriar de uma propriedade que não está cumprindo a sua função social, e impedindo o acesso das pessoas à moradia como valor de uso. Então os conflitos incluem não apenas as disputas materiais pela apropriação da cidade, mas também as disputas simbólicas, envolvendo as leis, as regras e os conceitos que legitimam ou deslegitimam as práticas sociais dos agentes sociais (SANTOS JR., 2011, p. 73).

Segundo Carvalho (2021), “muito pouco se avançou em termos de legislação ou de métodos de projeto e execução de obras de readequação arquitetônica” (p. 99), excluindo outras formas de moradia urbanas como os cortiços e os prédios ocupados, com iniciativas dessa natureza realizadas esporadicamente que, apesar das vantagens na sua aplicabilidade, estão longe de se tornar regra. Das intervenções que merecem registro localizados no centro da cidade de São Paulo, está a emblemática ocupação do Hotel Cambridge, realizada pelo Movimento Sem Teto do Centro (MSTC) em 2012, que reuniu recursos municipais e federais (através do PMCMV-Entidades), e constitui um “caso raro, dado o pleito exitoso para reforma completa das moradias definitivas” (HORIGOSHI; HODDAP, 2021, p. 112). Mas não se pode ignorar que esta experiência singular foi apenas uma exceção que confirma a regra.

## **CAPÍTULO 3**

### **URBANIZAÇÃO E FAVELIZAÇÃO EM CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR PAULISTA**

Este capítulo estabelece uma articulação entre o quadro teórico e analítico desenvolvido na revisão bibliográfica precedente, e o cenário do desenvolvimento urbano do interior paulista, para depois tratar diretamente do objeto de estudo (Bauru). Para tanto, serão apresentadas as características gerais e as peculiaridades dos processos de urbanização e de favelização em cidades localizadas no interior do estado de São Paulo na segunda metade do séc. XX, período que recobre a consolidação e a crise do padrão desenvolvimentista no Brasil.

A pretensão dessa abordagem foi analisar as especificidades desses processos, problematizar se estes apenas tenderam a mimetizar parte da caracterização encontrada na literatura sobre as favelas em grandes centros urbanos ou, ainda, se suas particularidades se estendem para além dessas justaposições.

Dada a associação da tríade favelização-urbanização-políticas públicas, a primeira secção destaca aspectos das políticas nacionais e estaduais mais relevantes de desconcentração industrial e de interiorização do desenvolvimento, destacando seu papel central na intensificação da urbanização nesses territórios. Na sequência, são apresentados e examinados dados sobre a favelização no interior do estado de São Paulo, através de estudos de caso de cidades selecionadas que guardam semelhança com o objeto de estudo desta pesquisa em termos de escala, aspectos da morfologia urbana, papel na rede de cidades e perfil socioeconômico.

Essa escolha metodológica situa o objeto de estudo em um universo urbano analiticamente comparável, ainda que não se trate de pesquisa comparativa *stricto sensu*. Em outras palavras, é metodologicamente mais recomendável investigar como se deram esses processos análogos em Bauru tomando como referência outros municípios similares. Registra-se, contudo, que nessa apreciação preliminar o município de Bauru não está incluído, cuja realidade será analisada mais detalhadamente no próximo capítulo.

#### **3.1 Interiorização do desenvolvimento e seus impactos no território**

Com base na literatura teórica e analítica das seções anteriores e mesmo pelo simples recurso da observação empírica, é plausível inferir que a participação do Estado, em suas diferentes instituições e níveis de governo, foi determinante na definição dos processos de

produção e reprodução das favelas no espaço urbano por meio das correspondentes políticas públicas, as quais incidiram direta ou indiretamente nesses territórios e assentamentos.

A favelização não resulta apenas da aplicação de intervenções pontuais que pudessem pretender, por exemplo, promover melhorias das condições de habitabilidade ou a diminuição das desigualdades sociais nos ambientes urbanos. A realidade é que tais ações resultam de dinâmicas estruturais inerentes ao sistema de acumulação capitalista — no qual o controle da terra como mercadoria tem centralidade — e da participação e regulação estatais como parte dessa engrenagem sistêmica.

Por todos esses motivos, os programas federais e estaduais que objetivam dinamizar as atividades econômicas, mesmo em espaços fisicamente distintos e em diferentes períodos, foram capazes de promover impactos urbanos similares através da implantação dessas medidas: “tal ideia fundamenta-se na relação existente entre o desenvolvimento da economia e das cidades, levando em consideração o seu surgimento a partir de atividades econômicas que criam interdependências e potencializam a acumulação do capital” (COIMBRA, 2018, p. 56). Em síntese, políticas urbanas — incluindo as que incidem direta ou indiretamente sobre favelas — guardam estreita relação com o modo de produção, com as formas de acumulação e distribuição de riquezas, e com as políticas e padrões de desenvolvimento.

Essas observações remetem às relações entre Estado e sociedade, entre urbano e economia, e aos respectivos marcos político-institucionais, cuja trajetória determinou os modelos de desenvolvimento e o preenchimento e exploração territorial do país. Não é por outra razão que a própria ocupação do território brasileiro ocorreu de modo inseparável dos padrões econômicos de apropriação da riqueza nacional (ANDRADE; SERRA, 2001).<sup>10</sup>

Esse processo ganhou nova expressão a partir da segunda metade do séc. XIX, quando a cafeicultura consolidou-se como atividade econômica dominante e forjou a fisionomia de um país agrário-exportador. Em meio a esse caminho, alguns marcos institucionais emblemáticos merecem registro, tais como: a instituição de Lei de Terras (em 1850), que corou a concentração fundiária e impôs enormes obstáculos de acesso à terra; a abolição da escravatura (1888), que abriu caminho para formação do mercado de trabalho livre e assalariado; e a proclamação da República (em 1889), que tinha como suposto a modernização das relações políticas. Todas essas mudanças pavimentaram o caminho para outras transformações político-institucionais e socioeconômicas que se seguiram no século

---

<sup>10</sup> Nos tempos coloniais, o primeiro impulso dos conquistadores consistiu em firmar assentamentos que garantissem a defesa do território, localizados no litoral, por meio de fortificações e da fundação de cidades. Depois, a exploração extrativista implicou na interiorização, tais como nos ciclos canavieiro e da mineração, por exemplo.

seguinte. Em termos cronológicos, o percurso da economia brasileira no séc. XX pode ser agrupado em quatro ciclos distintos (NEGRI, 1996), a saber:

O primeiro, limitado à passagem do séc. XIX ao séc. XX, foi marcado pela incipiente base industrial vinculada à cafeicultura. O segundo, basicamente na primeira metade do séc. XX e já sob o impacto da “Revolução de 1930”, marca a industrialização restringida. O terceiro [foi] caracterizado pela indústria de bens de capital e consolidação do padrão dependente-associado. No quarto ciclo, engendrado nas décadas de 1960-1970, ganha evidência o movimento de descentralização espacial do desenvolvimento sob o regime autoritário (DAMASCENO; GOULART, 2020, p. 20).

O esgotamento da cafeicultura em seu território mais tradicional, o Vale do Paraíba, e a necessidade de expansão dessa cultura para outras paragens resultou na marcha rumo à porção oeste do interior paulista, processo que obviamente impulsionou a economia regional, a ocupação territorial e a formação/expansão de núcleos urbanos, para o qual a extensão da malha ferroviária foi decisiva.<sup>11</sup> Desde então, a combinação das ações dos agentes privados com as iniciativas e as formas de regulação do Estado foram cruciais para o desenvolvimento regional.

O percurso não foi linear e tampouco homogêneo, e as correspondentes inflexões históricas são inseparáveis das condições domésticas e internacionais, do fluxo de capitais e das mudanças políticas, tais como: o Estado Novo (1937-1945); o retorno de Vargas ao poder e seu suicídio (1954); o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961); e as mudanças advindas do golpe e do regime autoritário (1964-1985).

Mas a principal mudança verificada a partir de então foi a criação das bases de um novo projeto de nação, um modelo de desenvolvimento nacional que provocaria as condições para a industrialização do país por meio do padrão de substituição de importações. Há razoável consenso na literatura de que o nacional-desenvolvimentismo — ou desenvolvimento associado-dependente, na versão de Cardoso (1988) — pautou-se por algumas características: a promoção de uma coalização de interesses que incluiu o capital multinacional e a burguesia industrial nacional, destacando-se a liderança e a coordenação do Estado como agente organizador da economia; a aposta na substituição de importações por meio da montagem de um sistema industrial protegido, autárquico e orientado para segmentos estratégicos (energia, indústria de bens de capital, etc.) que combinou forte presença estatal e

---

<sup>11</sup> A “Revolução de 1930” foi marcante nesse processo porque, de um lado, desalojou a burguesia cafeeira do poder político e, de outro, permitiu a ascensão de novas elites políticas que selaram a perda de protagonismo das antigas oligarquias, inclusive porque os governadores estaduais passaram a ser nomeados pelo presidente da República.

participação do capital privado; e em termos espaciais, esse modelo teve como ponta-de-lança a região sudeste.

O ciclo desenvolvimentista impactou o país por seu caráter urbano-industrial inovador, e essas mudanças tornaram-se mais evidentes na segunda metade do século XX, no período do regime autoritário (1964–1985), quando se intensificaram as ações e políticas de desconcentração industrial e de interiorização do desenvolvimento (CANO, 1990). Essas ações não ficaram restritas ao sudeste, ou mesmo ao estado de São Paulo, na verdade, mesmo de forma centralizada e autoritária, foram adotados diferentes meios de “descentralização” por diferentes razões:

Para o regime autoritário, a desconcentração desenvolvimentista obedecia a propósitos complementares: de um lado, por motivações geopolíticas, preservar a integridade do território nacional assegurando a exploração e o controle de reservas naturais em polos estratégicos, além de garantir a soberania do país em cadeias produtivas-chaves (destaque para o setor energético); de outro, por razões econômicas, elevar a autonomia nacional por meio da produção e consequente redução de importações (DAMASCENO; GOULART, 2020, p. 22).

Quanto à urbanização do interior do estado de São Paulo — região na qual está localizado o município de Bauru —, Tavares (2018) afirma que o território foi, mais do que qualquer outro, “submetido às políticas nacional e estadual de urbanização”. A apropriação do território no interior paulista, inicialmente motivada pelas atividades econômicas ligadas à agricultura de monocultura do café, assumiu papel importante no aumento da produção e distribuição de produtos industriais. Este autor observa que 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); e garantir o crescente aumento dos rendimentos da atividade industrial” (TAVARES, 2018, p. 361). Tais ações almejavam a construção de uma área mais ampla que os limites da metrópole, com vistas a atender às necessidades da atividade industrial do estado e do país.

As políticas autoritárias de descentralização também direcionaram “investimentos em grandes obras de infraestrutura em espaços historicamente consolidados pelo desenvolvimento” (TAVARES, 2018, p. 345), fortalecendo as “centralidades regionais”, em núcleos urbanos com capacidade de atração das “populações residentes em seus meios rurais, num primeiro momento”, e posteriormente “levas populacionais de outras regiões brasileiras” (OTERO, 2016, p. 153).

Parte do que tornou lógica a concentração dos investimentos na região Sudeste foi a atratividade exercida pelas duas maiores cidades do país (Rio de Janeiro e São Paulo), que atuaram como “polos naturais de atração de recursos econômicos e humanos, levando à formação de importante aglomeração urbana à sua volta” (ANDRADE; LODDER, 1979, p. 27/28), resultando no surgimento e consolidação de várias cidades médias que se destacaram como polos regionais, sejam elas componentes de aglomerações urbanas como regiões metropolitanas, ou centros urbanos regionais relativamente isolados no território do interior.

Por todas essas razões, uma parcela expressiva das cidades paulistas exercia influência sobre os municípios próximos, mesmo antes da intensificação das suas atividades industriais, por serem “pontos de paragem” da rede ferroviária e importantes exportadoras de produtos agrícolas (LANDIM, 2003). Por sua posição histórica privilegiada, além da existência de infraestrutura urbana, sistema bancário, plantas industriais embrionárias — como as de sacaria e de alimentos — e a disponibilidade de capital e de mão-de-obra (sobretudo imigrante), o estado de São Paulo exerceu destacado papel de liderança nesse processo (CANO, 1990; NEGRI, 1988), protagonismo que foi potencializado precisamente pela difusão das políticas desenvolvimentistas.

Essa dinamização das atividades produtivas reflete os elevados índices de urbanização da região Sudeste, os quais, desde 1940, já ultrapassam o total da média nacional (Quadro 3).

**Quadro 3: Percentual da população da área urbana em relação à população total entre 1940-2010.**

<b>Região</b>	<b>1940</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
Brasil	31,24	36,16	44,67	55,92	67,59	75,59	81,23	84,36
Norte	27,75	31,49	37,38	45,13	51,65	59,05	69,83	73,53
Nordeste	23,42	26,4	33,89	41,81	50,46	60,65	69,04	73,13
Sudeste	39,42	47,55	57	72,68	82,81	88,02	90,52	92,95
Sul	27,73	29,5	37,1	44,27	62,41	74,12	80,94	84,93
Centro oeste	21,52	24,38	34,22	48,04	67,79	81,28	86,73	88,8

Fonte: elaboração própria com dados do IBGE (2010).

Em 1970, 60 das 95 cidades médias do país estavam localizadas nas regiões Sudeste e Sul, com predominância daquelas situadas no Sudeste, onde se destacava o estado de São Paulo (ANDRADE; LODDER, 1979) com 27 importantes centros urbanos interioranos (Quadro 4).

**Quadro 4: Relação das Cidades médias no Estado de São Paulo segundo localização relativa – 1970**

<b>Componentes de Regiões Metropolitanas</b>	<b>Componente de Aglomerações Urbanas</b>	<b>Centros Isolados</b>
Carapicuíba, Diadema, Guarulhos, Mauá, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Mogi das Cruzes.	Americana, Guaratinguetá, Jundiaí, Sorocaba, São José dos Campos, Taubaté.	Araçatuba, Araraquara, Bauru, Barretos, Franca, Limeira, Marília, Piracicaba, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Rio Claro, São José do Rio Preto, São Carlos

Fonte: Elaboração própria, com dados de Andrade; Lodder (1979, p. 39).

Durante o declínio das atividades cafeeiras, o interior paulista possuía uma economia agrícola bastante diversificada, incluindo o cultivo da cana e cítricos, de perfil exportador. A criação do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), como alternativa de redefinição da matriz energética nacional em resposta às crises do petróleo dos anos de 1970, favoreceu algumas cidades e regiões paulistas, com os notáveis exemplos da agroindústria canavieira de Ribeirão Preto e Piracicaba.

O projeto modernizador do país também incluiu o aumento da competitividade do segmento industrial de ponta, modificando “a estrutura industrial do interior, que passou a contar com a presença marcante de grande número de indústrias de porte médio e grande, dos segmentos metal-mecânico, petroquímico e eletrônico” (NEGRI, 1988, p. 30). Mas, mesmo nesse território, tal processo foi distribuído de maneira desigual, tendo atingido de modo mais intenso as regiões de Campinas, São José dos Campos, Ribeirão Preto, Sorocaba e Santos. Em contraste, as regiões situadas no sul do estado (Vale do Ribeira) e em porções do oeste paulista foram menos atingidas pelos investimentos e políticas estatais.

Ainda durante esse período — em meio à formulação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), no governo do general Ernesto Geisel (1974-1979) —, houve uma tentativa de ordenar a compatibilizar a política urbana em sintonia com as estratégias econômicas, no entanto, prevaleceu a concepção industrialista territorialmente agrupada no sudeste do país, isto é:

Outra espantosa divergência, esta constante do próprio II PND, era o antagonismo entre as diretrizes da política urbana de caráter eminentemente descentralizador (da sociedade e do espaço) e as diretrizes do plano de caráter centralizador. Enquanto a política [urbana] alertava para as áreas de dinamização e promoção, insistindo na problemática dinâmica do centro do sistema, o II PND propugnava por grandes investimentos na região sudeste, alvo da contenção e controle da política urbana. Com tais disparidades, fica evidente que a aplicabilidade da política urbana definida em 1974 ficaria totalmente comprometida. Os interesses setoriais representados pelos distintos agentes que apoiavam o regime serão os vencedores na implantação da política, que permaneceria de fato, e não de direito, até hoje [2004] salvo

evidentemente as honrosas e quase imperceptíveis exceções, como foi o caso do governo do estado de São Paulo e a implantação de sua política urbana em 1975 (SOUZA, 2004, p. 141-142).

A modernização da infraestrutura logística (aeroportos e malha rodoviária), e a criação de centros tecnológicos e industriais espalhados pelo interior, resultaram no reforço de uma rede urbana já existente, estratégia que, na prática, não contribuiu para a “descentralização” das atividades econômicas, mas sim para a concentração dessas atividades nas cidades médias de determinadas regiões interioranas potencialmente mais dinâmicas.<sup>12</sup>

Quanto às ações do governo estadual, Maia (2019) descreve a importância do Plano Rodoviário de Interiorização do Desenvolvimento, que movimentou os fluxos de produção e distribuição para fora da Região Metropolitana de São Paulo. Destacam-se as “Rodovias Castelo Branco, dos Bandeirantes e Imigrantes, ampliações das Rod. Anhanguera e Washington Luís, bem como a recuperação de outras rodovias, que corroboraram para aproximar a metrópole e o interior, buscando diminuir os custos de deslocamento e expandindo o horizonte industrial” (DAMASCENO, 2021, p. 60).

Também é substancial a relevância do estado de São Paulo como centro de produção de conhecimento e tecnologia, após a inauguração da Universidade de Campinas (Unicamp), em 1965, e a união dos “Institutos Isolado de Ensino Superior” no que veio a se tornar a UNESP (1975). Uma parte indispensável das estratégias para garantir a “modernização” almejada durante a ditadura militar, envolvia o investimento em pesquisa e desenvolvimento para aprimorar os sistemas de telecomunicações e diversificar as atividades industriais. (LUCCHESI, 2015; OTERO, 2016).

Na esfera local, havia uma disputa velada ou explícita entre os municípios para a atração de indústrias — o que mais tarde ganharia visibilidade em torno da “guerra fiscal” —, através da flexibilização das normas urbanísticas, isenções fiscais (IPTU, sobretudo) e a construção de distritos industriais dotados de infraestrutura urbana.

As atividades econômicas no interior paulista foram intensificadas quando “grandes grupos do setor terciário que passaram se interessar pelos mercados consumidores do interior paulista, reforçando os papéis de polos comerciais e de serviços das cidades médias” (SPOSITO, 2004, p. 130).

Durante todo o período de ditadura militar, o Estado agiu como promotor da construção do espaço urbano, tanto na provisão de moradia quanto das melhorias intraurbanas, quando foram criadas instituições e sistemas urbanísticos modelares de grande

---

<sup>12</sup> Para mais detalhes sobre os processos de “desconcentração concentrada”, ver Otero (2016).

impacto, dentre elas o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e, principalmente, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH). Nessa engrenagem institucional, abriu-se espaço para a expressiva atuação das Companhias Habitacionais (COHABs) de alcance municipal, metropolitano ou regional e, no caso do estado de São Paulo, essas instituições e particularmente a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) promoveram impactos significativos no estímulo de novos parcelamentos e loteamentos, tendo como consequência a expansão dos perímetros urbanos. Sobre a relevância da atuação do CDHU:

A base operacional para a produção de moradias é delegada à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), empresa estatal paulista, cujo papel de agente promotor e financeiro desde 1967, em atuação compartilhada com os 645 municípios paulistas, promoveu a construção desse expressivo parque domiciliar, distribuído em 4.000 conjuntos habitacionais, presentes em 95% dos municípios do Estado (TRANI; SOUZA, 2013, p. 48).

A decisão dos governos locais para a implantação de loteamentos acompanhou o “modelo prevalente de provisão de moradias” anteriormente citado, com conjuntos habitacionais em áreas sem infraestrutura, portanto, mais baratas; o crescimento exponencial da mancha urbana; a criação de vazios; e da baixa ocupação dos loteamentos em cidades de pequeno e médio porte, onde a oferta frequentemente não é proporcional à demanda por novas habitações<sup>13</sup> (TRANI; SOUZA, 2013, p. 49).

Se durante o período de ditadura militar a desconcentração transcorreu com algum grau de distribuição territorial das atividades industriais — por mais modesta que possa ter sido, porque afinal prevaleceu uma ampliação desconcentrada, ao contrário da transferência de plantas industriais que a denominação possa sugerir —, a partir dos anos 1990 expandiu-se nas cidades médias paulistas a dinamização das atividades imobiliárias e de serviços.

A reestruturação da economia sob um quadro de políticas de orientação neoliberal exigiu dos governos locais investimento, incentivos, e benefícios diversos, para facilitar e atrair os investimentos privados (GOULART, TERCI, OTERO, 2016, p. 555). A presença ativa do segmento imobiliário nessas cidades contribuiu para a modificação das paisagens urbanas, resultantes da “atuação dos poderes públicos locais, cuja atuação trafega quase sempre numa estreita faixa entre a leniência, e o aberto apoio ao ‘empresariamento urbano’” (OTERO, 2016, p. 167). O processo de expansão se deu, em grande medida, pela oferta de

---

<sup>13</sup> A propósito, esse padrão de produção habitacional direcionada às periferias das cidades foi característica marcante do ciclo do BNH, contribuindo decisivamente para consumir a clivagem centro-periferia que caracterizou a urbanização brasileira na segunda metade do séc. XX.

sua melhor qualidade com menor custo de vida (SPOSITO, 2004), reforçado ainda pela “existência de uma abundância de terras passíveis de urbanização nas franjas das cidades, com custo relativamente baixo e boas condições de infraestrutura, sobretudo de mobilidade, que permitem e viabilizam a sua urbanização e ocupação” (OTERO, 2016, p.16).

Esse conjunto de ações e políticas estatais — contempladas as iniciativas dos diferentes níveis de governo: federal, estadual e municipal — refletiu-se nas altas taxas de urbanização do estado de São Paulo. Conforme os dados da SEADE de 2010, São Paulo concentrou o maior contingente populacional do Brasil residindo em áreas urbanas (39.585 milhões de pessoas) com uma taxa de urbanização (95,9%), acima da média total do país (84,4%) ocupando o terceiro lugar no *ranking* de estados mais urbanizados. Em 2019 foi eleito como o maior estado em “extensão de áreas urbanizadas, com 8 614,62 km<sup>2</sup>, concentrando, sozinho, 18,39% do total de áreas mapeadas e ultrapassando em mais de 3 000 km<sup>2</sup> o Estado de Minas Gerais, que ocupa a segunda posição em extensão de áreas urbanizadas do País (4 699,69 km<sup>2</sup>)” (IBGE, 2019, p. 4).

Para dimensionar os indicadores de desigualdade social e de qualidade de vida urbana, vale mencionar que o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) dimensiona “a ausência ou a insuficiência de alguns ‘ativos’ em áreas do território brasileiro, os quais deveriam, a princípio, estar à disposição de todo cidadão, por força da ação do Estado” (IPEA, 2015, p.12).

O IVS é composto também pelo Índice de Infraestrutura Urbana, o qual incorpora alguns dos aspectos analisados pelo IBGE na sua classificação de Aglomerados Subnormais relativos à carência de serviços públicos essenciais, mensurado pelos indicadores de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados; população vivendo em domicílios urbanos sem o serviço de coleta de lixo; e da população em domicílios com energia elétrica.

Também considera-se a metodologia da Fundação João Pinheiro para a mensuração do déficit habitacional, como a porcentagem da população residente em habitações de densidade maior de 2 pessoas por cômodo. Para ilustrar, o Quadro 5 e o Gráfico 1, compara os indicadores do IVS do estado de São Paulo com outros estados da Federação, cotejando as unidades federativas com maior e menor cobertura dos serviços, respectivamente, com destaque para a performance paulista.

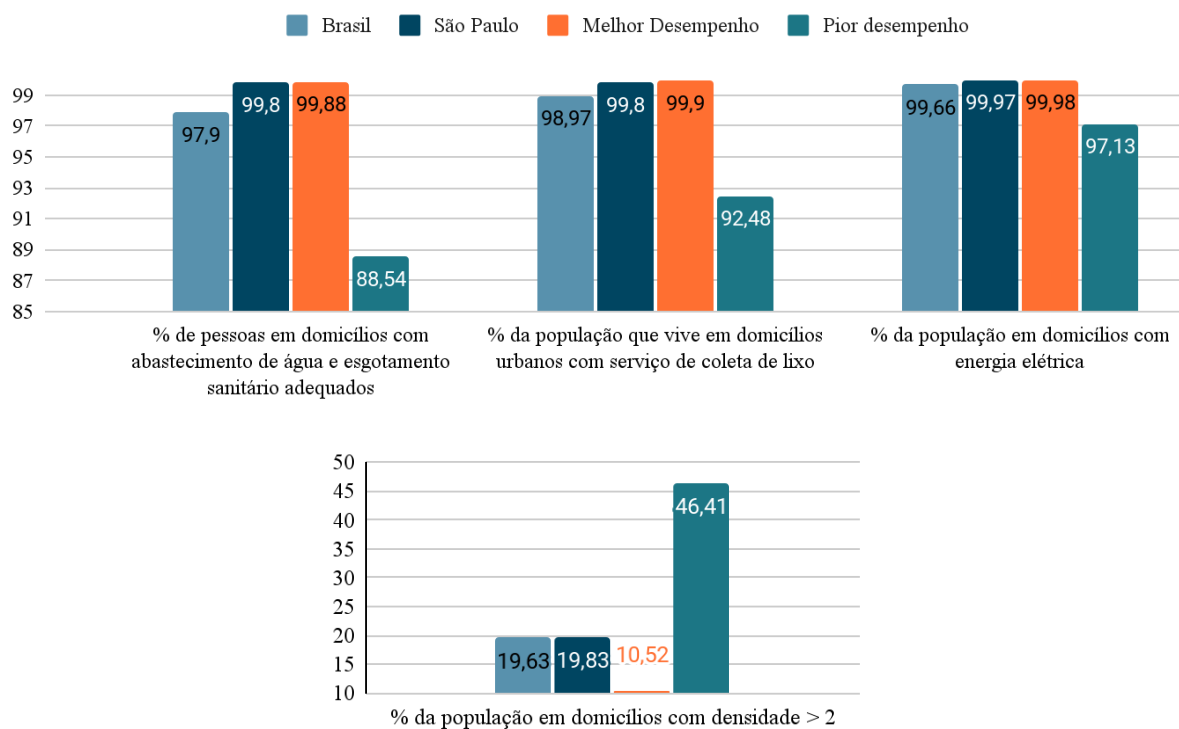
**Quadro 5: Indicadores de Vulnerabilidade Urbana nos Estados da Federação (2019)**

Nome da UF	% de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados	% da população em domicílios urbanos sem o serviço de coleta de lixo	% da população servida de energia elétrica	% da população em domicílios com densidade > 2
<b>Brasil</b>	2.10	1.03	99.76	19.63
<b>São Paulo</b>	0.20	0.20	99.97	19.83
<b>Distrito Federal</b>	0.10	0.10	99.83	16.04
<b>Goiás</b>	0.59	0.29	99.88	14.47
<b>Mato Grosso</b>	0.54	0.52	99.97	23.74
<b>Mato Grosso do Sul</b>	0.12	0.72	99.98	18.57
<b>Alagoas</b>	5.50	1.53	99.71	22.03
<b>Bahia</b>	3.48	1.15	99.43	19.71
<b>Ceará</b>	4.35	1.75	99.83	24.27
<b>Maranhão</b>	8.40	7.52	99.44	31.03
<b>Paraíba</b>	5.26	1.34	99.85	21.74
<b>Pernambuco</b>	3.93	3.49	99.82	20.03
<b>Piauí</b>	1.52	1.78	99.14	23.21
<b>Rio Grande do Norte</b>	5.53	0.83	99.78	21.00
<b>Sergipe</b>	4.00	1.62	99.58	18.68
<b>Acre</b>	11.46	1.57	97.13	34.59
<b>Amapá</b>	3.86	0.15	99.64	42.70
<b>Amazonas</b>	9.41	3.84	98.40	42.21
<b>Pará</b>	10.37	2.62	98.77	36.53
<b>Rondônia</b>	1.22	0.75	99.91	19.65
<b>Roraima</b>	5.96	2.59	99.14	46.41
<b>Tocantins</b>	1.57	2.12	99.28	22.42
<b>Espírito Santo</b>	0.14	0.58	99.98	15.74
<b>Minas Gerais</b>	0.32	0.86	99.88	12.74
<b>Rio de Janeiro</b>	0.18	0.35	99.99	18.89
<b>Paraná</b>	0.15	0.32	99.96	12.09
<b>Rio Grande do Sul</b>	0.13	0.24	99.95	11.57
<b>Santa Catarina</b>	0.35	0.36	99.95	10.52

Fonte: elaboração própria, com dados de SEADE (2019).

Em um país tão fortemente marcado por clivagens regionais, os melhores e os piores colocados no *ranking* reforçam o estágio de desenvolvimento econômico e a privação social, de estados e regiões historicamente desiguais, observável pela oferta heterogênea de serviços.

**Gráfico 1: Indicadores de Vulnerabilidade Urbana nos Estados da Federação (2019)**

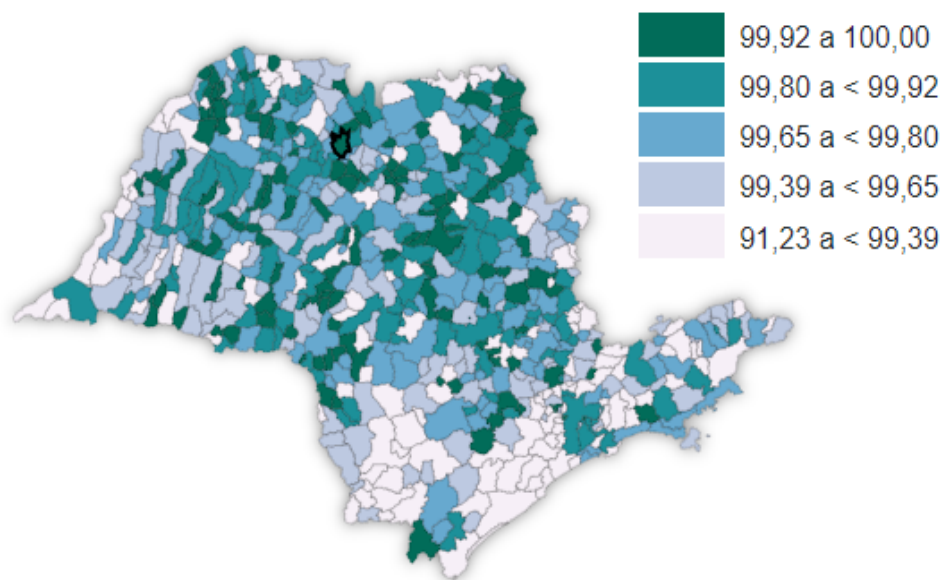


Fonte: elaboração própria, com dados de SEADE (2019).

Nesse período de quatro décadas (1970-2010), embora em um país reconhecidamente desigual em termos sociais e territoriais, tanto nas disparidades regionais, quanto intraurbanas, houve uma significativa ampliação da oferta de bens e serviços e redes de infraestrutura no país que elevaram as condições habitacionais e urbanas — melhorias que incidiram na cobertura de energia elétrica, abastecimento de água, e rede de esgotamento sanitário (MARQUES, 2015). E não surpreende que a mais rica e desenvolvida unidade da federação tenha sido servida dessas intervenções urbanísticas, com aumento observável nas taxas de cobertura dos serviços no estado de São Paulo conforme há “afastamento” das regiões litorâneas e metropolitanas rumo ao interior paulista quanto à coleta de lixo, abastecimento de água e esgotamento sanitário (respectivamente, Figuras 3, 4 e 5).

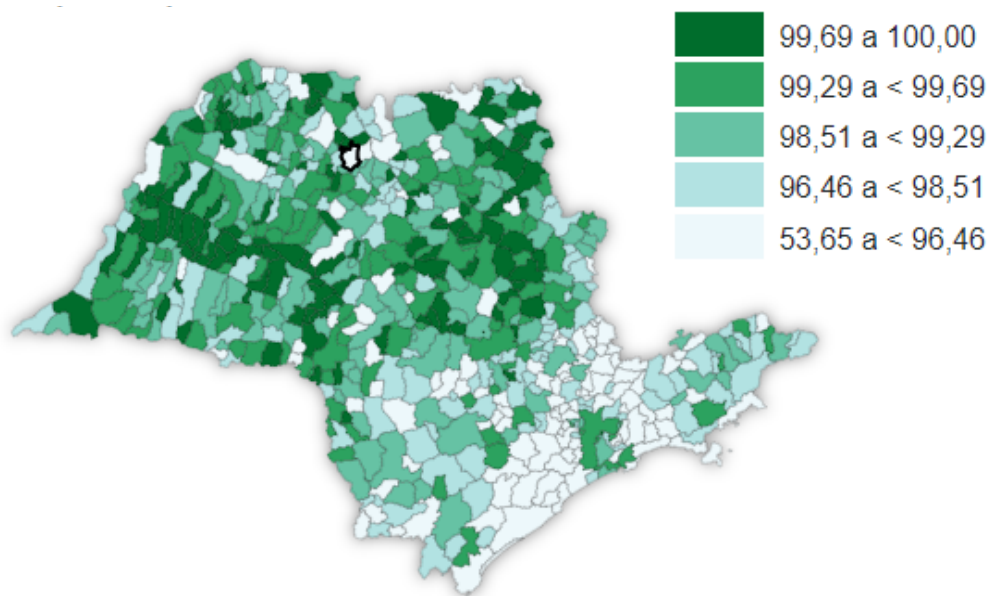
A intensificação das atividades produtivas causaram uma (re)estruturação social e física das cidades do interior paulista que, mesmo com notável elevação dos indicadores econômicos, reproduziu boa parte dos problemas que antes eram privativos das grandes cidades (CANO, 1990). As “mazelas urbanas”, transferidas juntamente com a industrialização, para o interior (NEGRI, 1996), incluem o agravamento dos problemas sociais, e, como consequência, a formação e adensamento dos primeiros núcleos de favela, como veremos a seguir.

**Figura 3: Nível de atendimento de Coleta de Lixo no Estado de São Paulo**



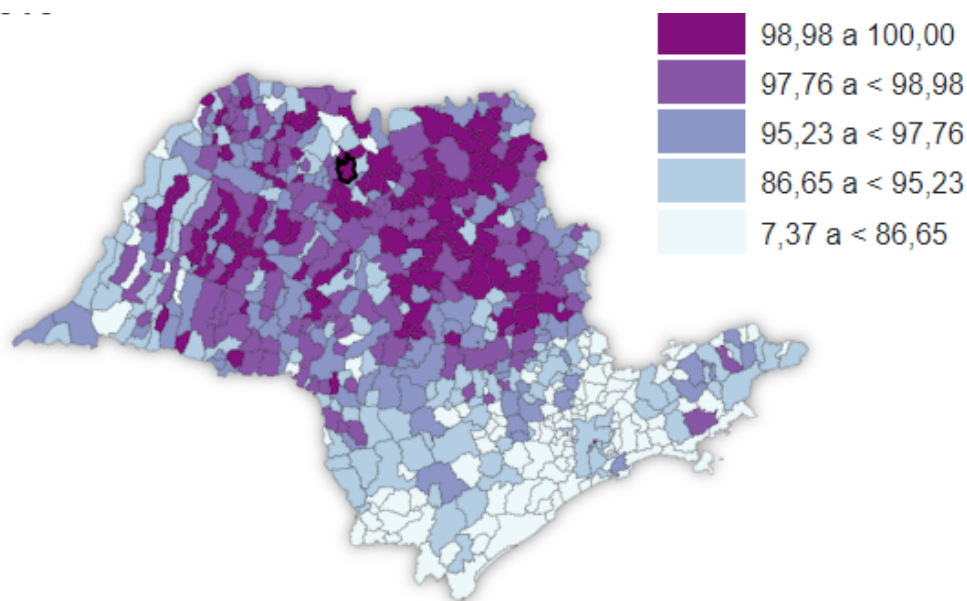
Fonte: SEADE (2010).

**Figura 4: Nível de atendimento de Abastecimento de água no Estado de São Paulo**



Fonte: SEADE (2010).

**Figura 5: Nível de atendimento de Esgotamento Sanitário no Estado de São Paulo**



Fonte: SEADE (2010).

### **3.2 A favelização em cidades médias do interior paulista**

As dificuldades metodológicas para a mensuração e caracterização do fenômeno da favelização no interior paulista, residem na escassez, e mesmo na ausência, de dados padronizados anteriores a 1990, quando foi realizada a primeira contagem dos “aglomerados subnormais” pelo IBGE. Esse problema retoma a questão relativa aos métodos de mensuração e das definições operacionais para as favelas apresentadas no Cap. 1, quando foi constatado que as informações sobre formação e difusão das favelas nos municípios brasileiros ficou condicionada, até a década final do século XX, às pesquisas e coleta de dados realizadas pelos governos municipais.

Ademais, as diferenças metodológicas de coleta e sistematização de dados do próprio IBGE entre os anos 1991, 2000 e 2010 dificultam a comparação da evolução entre os indicadores coletados em cada década (NADALIN, 2013). Nesse sentido, os impactos da favelização em uma escala que permita a comparação entre esses levantamentos baseiam-se em dados mais recentes, sustentados principalmente nos levantamentos de 2010.

Outra questão determinante é a classificação adotada pelo IBGE, que considera como aglomerado subnormal apenas as ocupações com 51 ou mais unidades habitacionais, critério que dificulta a contabilização de favelas em municípios não metropolitanos que possuem domicílios em favelas “pulverizados” em seus territórios (DENALDI, 2013).

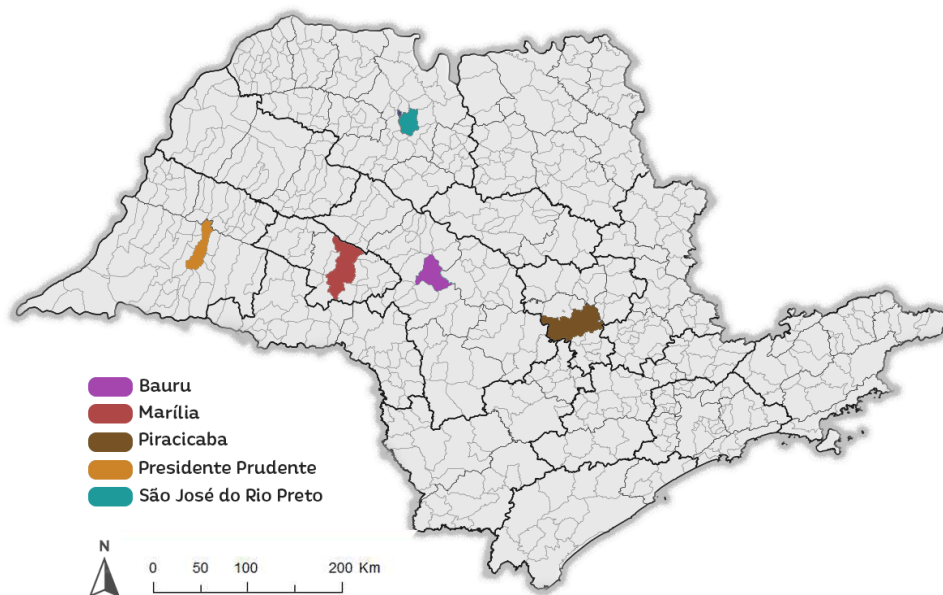
Por todas essas razões e limitações metodológicas, mesmo que consagrado na literatura especializada o reconhecimento da interseccionalidade entre crescimento urbano e a favelização, não é possível mensurar ou apontar características evolutivas comparativas sobre essa realidade no interior paulista de maneira precisa e categórica. Nesse sentido, importa mais destacar seus predicados e os aspectos urbanísticos comuns desse fenômeno em cidades paulistas do interior paulista.

Essa limitação metodológica restringe a captação de informações ao universo dos trabalhos científicos de estudos de caso, que fazem análises mais completas com base em dados municipais ou regionais; ou às análises técnicas estaduais e municipais realizadas por órgãos de pesquisa com base em dados secundários, as quais serviram para direcionar a implantação de políticas públicas.

Os Planos de Habitação de Interesse Social costumam apresentar menor imprecisão se comparados aos levantamentos gerais do IBGE aplicados no recorte das cidades médias e pequenas. Sobre o tema, seria recomendável “a utilização de dados da Pesquisa Municipal Unificada (PMU-Habitação), realizadas pela Fundação SEADE em maio de 2010, cujos dados estão disponíveis a todos os municípios e podem ser monitorados nos PLHIS” (TRANI; SOUZA, 2013, p. 55). Ainda assim, é importante destacar a desatualização desses dados, o que pode impactar enormemente na situação atual dos municípios, já que as favelas são territórios cujo crescimento e dissolução apresentam características mais dinâmicas do que o observável nas “áreas formais” das cidades. Além disso, a suspensão do Censo 2020 dificulta ainda mais a coleta de dados atualizados.

A análise sucinta aqui apresentada não tem a pretensão de oferecer uma caracterização completa e exaustiva da favelização nas cidades selecionadas — Marília, Piracicaba, Presidente Prudente e São José do Rio Preto (Figura 6) —, mas pretende tão-somente detectar possíveis semelhanças de padrões de urbanização aos quais essas cidades foram submetidas, bem como nos seus processos de favelização.

**Figura 6: Mapa com a localização das cidades de Marília, Piracicaba, Presidente Prudente e Ribeirão Preto no Estado de São Paulo**



Fonte: elaboração própria.

Tais estudos foram selecionados com base na conformidade com a realidade de Bauru, dada sua localização, população, pela semelhança em suas atividades produtivas, e por apresentarem relevância para os seus respectivos polos regionais. Essas razões demográficas, socioeconômicas, urbanísticas e de classificação regional levaram à escolha dos municípios citados (Quadros 6 e 7).

**Quadro 6: Demografia e dados socioeconômicos dos municípios selecionados**

Município	Número de Habitantes	PIB <i>per capita</i>	IDH	Taxa de Urbanização
<b>Bauru</b>	343.937	R\$ 40.668,42	0,801	98.3%
<b>Marília</b>	242.249	R\$ 35.098,66	0,798	95.5%
<b>Piracicaba</b>	364.571	R\$ 68.843,70	0,785	97.9%
<b>Presidente Prudente</b>	231.953	R\$ 36.663,15	0,806	98.0%
<b>São Jose do Rio Preto</b>	408.258	R\$ 40.759,29	0,797	93.9%

Fonte: elaboração própria, com base em IBGE (2010) e SEADE (2022).

**Quadro 7: Classificação do Polo Regional e Participação (%) das atividades produtivas por setor**

Município	Classificação no Polo Regional	Agropecuária	Indústria	Administração Pública	Serviços
<b>Bauru</b>	Capital Regional C	0,31	17,30	10,80	71,60
<b>Marília</b>	Capital Regional C	0,98	13,08	13,10	72,10
<b>Piracicaba</b>	Capital Regional C	0,66	34,90	8,10	56,30
<b>Presidente Prudente</b>	Capital Regional C	0,37	12,40	11,51	75,72
<b>São Jose do Rio Preto</b>	Capital Regional B	0,26	10,75	10,18	78,81

Fonte: elaboração própria, com base em SEADE (2019).

Como se nota, a despeito de diferentes localizações geográficas, todos os municípios selecionados exercem liderança e polarização regional independente das variações demográficas (Capital C ou B), têm elevados indicadores de urbanização (entre 93,9% e 98,3%), registram IDH semelhantes (em torno de 0,8) e se distinguem pela elevada participação do setor terciário nas economias locais. Vejamos individualmente como a favelização se manifesta em cada uma dessas cidades.

A cidade de Marília adensou-se mais intensamente após o “aumento da malha ferroviária em direção à região oeste paulista, a famosa linha Alta Paulista” (PHLIS-Marília, 2010, p.19). Nas primeiras décadas do século XX, a região teve como atividade econômica predominante o cultivo de café, algodão, e amendoim, evoluindo para uma economia focada na agroindústria alimentícia.

O município registrou as primeiras favelas na década de 1970, contraditoriamente em um período de expressiva construção pública de casas populares. As residências encontravam-se em bairros próximos ao centro e em espaços de uso público, composta por moradores que, em sua maioria, não integram o mercado formal de trabalho, sem renda mensal fixa (CARVALHO, 1999 *apud* DELICATO, 2004).

A favelização foi intensificada nos anos 1980–1990, período em que “a presença do capital incorporador tem atuação direta e decisiva na condução da atual fase de expansão territorial da cidade que se expressa, sobretudo, nos loteamentos fechados” (NUNES, 2007, p. 31). Das cinco favelas registradas em 1970, ocorreu um aumento em duas décadas para 18 ocupações com 4.907 pessoas (DAMIÃO, 2014).

Através dos dados disponíveis (Quadro 8), é possível observar certa estabilidade entre o número de favelas e de habitações nos anos correspondentes. Os dados apresentados indicam que com certo comprometimento do poder público em promover iniciativas em sentido contrário ao avanço da favelização — cujo investimento, em sua maioria, foi

destinado à construção de HIS —, essas ações foram suficientes apenas para contê-la, mas não conseguiram erradicar a maioria das ocupações (NUNES, 2007).

**Quadro 8: Município de Marília — Evolução de favelas e unidades habitacionais – 1992-2012**

Ano	Número de favelas	Número de Habitações
1996-1999	18	1119
2003-2004	17	1307
2007	16	1351
2010*	20	1505
2012	19	1507
2014	16	1351

Fonte: elaboração própria com base em dados de Damião (2014) e PLHIS Marília (2010).

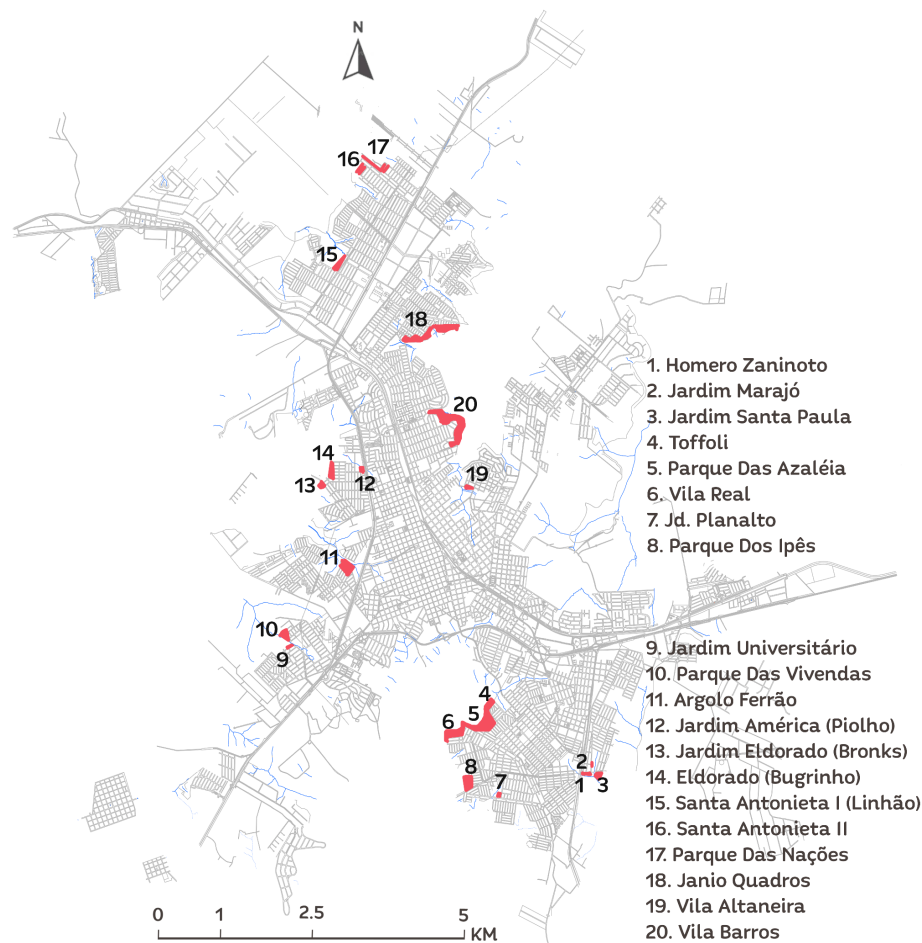
Entre os anos 1996-2007, dois núcleos de favela foram extintos, seguidos de um aumento no número de habitações, indicando adensamento populacional nos núcleos já existentes. Os últimos dados disponíveis sobre a favelização na cidade são da publicação no PLHIS (2010), que localiza 20 favelas no município, com aproximadamente 1.300 residências. As favelas de Marília apresentam características morfológicas comuns quanto às suas formas e mudanças no tecido urbano, caso emblemático da Vila Barros (Figura 7), de modo que sua distribuição espacial reproduziu o padrão de dispersão pelas franjas urbanas (Figura 8) distantes de áreas urbanisticamente consolidadas e mais bem servidas de infraestrutura.

**Figura 7: Município de Marília – Favela Vila Barros**



Fonte: Google Earth (2022).

**Figura 8: Município de Marília — Mapa com a localização das favelas em 2010**



Fonte: elaboração própria, com base em PLHIS-Marília (2010).

Passemos agora ao município de Piracicaba, cujo desenvolvimento transcorreu atrelado à indústria metal-mecânica e à agroindústria, em particular às atividades ligadas ao cultivo de cana-de-açúcar e seus derivados. A intensificação das atividades do segundo setor, nos anos de 1970, através dos incentivos federais ao Programa Nacional do Alcool (Proálcool) e da implantação do Distrito Industrial UNILESTE, causaram um grande êxodo rural e estimularam a migração de milhares de pessoas para a cidade (FUNES, 2005, p.115).

Os baixos salários oferecidos para os trabalhadores envolvidos com o cultivo da cana, somados à falta de políticas públicas direcionadas para as populações mais pobres que se fixaram na cidade, contribuíram para uma crise habitacional com intensificação da favelização (HOLTZ; MONTEIRO, 2010; MONTEIRO, 2009), que já havia dado seus primeiros indícios nas décadas anteriores (Quadro 9):

**Quadro 9: Município de Piracicaba – Número de favelas entre 1965-2005**

<b>Período</b>	<b>Número de favelas</b>
<b>1965-1969</b>	2
<b>1970-1979</b>	20
<b>1980-1989</b>	42
<b>1990-1999</b>	44
<b>2000-2005</b>	40

Fonte: elaboração própria com dados de Funes (2005, p.116).

A Associação dos Favelados de Piracicaba (ASFAP) foi o resultado organizacional de um importante movimento de resistência contra a erradicação dos núcleos de favela, reivindicando a “permanência e regularização dos núcleos no próprio local ocupado” (FUNES, CASTRO e SHIMBO, 2005, p. 57). Os esforços dos movimentos sociais garantiram que, embora a maioria dos aglomerados não tenha passado por processos de regularização fundiária e, portanto, tenham mantido seus status de favela, esses assentamentos sofressem importantes intervenções urbanas que colaboraram para a melhoria na qualidade de vida da população residente.

Alguns núcleos habitacionais foram removidos ainda na década de 1980, com recursos do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) em parceria entre os governos federal, estadual e municipal (FUNES, 2005, p.117). A respeito das intervenções urbanas:

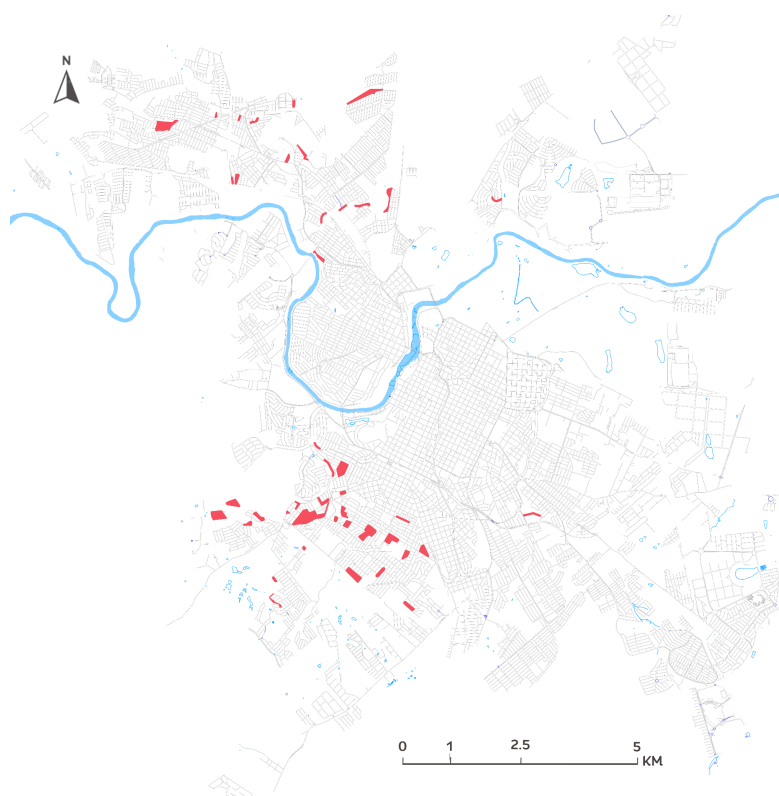
O grau de urbanização das favelas, já no ano de 1995, encontrava-se tão notório que a maior reivindicação da população era o asfalto, seguido da creche, do esgoto e do posto de saúde. Nesse período, aproximadamente 50% das favelas tinham acesso a creche, a farmácia, a posto de saúde, a supermercado, a igreja, a esgoto e mais de 50%, a iluminação pública, a rede elétrica, a rede de água (MONTEIRO, 2009, p. 102).

Em 2005, Piracicaba registrava “40 núcleos de favelas, com uma população estimada de 15.000 pessoas, o que corresponde a aproximadamente 5% da população total do município” (FUNES, 2005, p. 118). No PLHIS-Piracicaba mais recente (2020), há registro das últimas contagens: em 2008, existiam 42 núcleos com 3.535 famílias; em 2016, 45 núcleos com aproximadamente 6.683 famílias, e “no ano de 2019, de acordo com a

EMDHAP<sup>14</sup> (2020), foi apurado, até o mês de outubro de 2019, a existência de 76 NIIS<sup>15</sup>, com 8.222 famílias, equivalente a aproximadamente 26.158 pessoas” (p. 40). O documento ainda aponta que todos os assentamentos registram algum grau de intervenção em andamento, seja de regularização fundiária, urbanística ou eventualmente ambos. Dessas ocupações, oito já foram completamente urbanizadas e regularizadas desde 2019 (Figura 9).

Os núcleos de favelas (ou NIIS, na terminologia do PLHIS) estão distribuídos em áreas próximas às franjas do perímetro urbano, nas quais a oferta de infraestrutura e de bens e serviços é mais precária, territórios em que as ocupações se tornaram mais acessíveis porque a estrutura fundiária e as dinâmicas imobiliárias diminuíram o preço e a disputa pela terra. A propósito, este também é o caso da Favela Portelinha (Figura 10), localizada na região sul da cidade, território de grande concentração de favelas desde a década de 1970.

**Figura 9: Município de Piracicaba – Mapa com a localização dos NIIS em 2020<sup>16</sup>**



Fonte: elaboração própria, com base em dados de PLHIS-Piracicaba (2020).

<sup>14</sup> Trata-se da Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba, criada em 1990, na gestão do prefeito José Machado (PT).

<sup>15</sup> NIIS é a sigla para Núcleos Informais de Interesse Social, nomenclatura que substituiu a expressão “favelas” no PLHIS mais recente. A alteração é justificada na p. 130: “Apesar de popularizado no Brasil, ele (*o termo favela*) é fortemente carregado de preconceito social. Tanto é assim que os moradores das ‘favelas’ evitam esse nome e, preferem dizer que moram em ‘vilas’ ou, em ‘comunidades’, entre outros nomes”.

<sup>16</sup> Não foi possível a identificação de todos os núcleos no mapa, apenas os de maior área.

**Figura 10: Município de Piracicaba — Favela Portelinha**



Fonte: GUARIZZO (2014).

A justaposição da distribuição espacial desses assentamentos com indicadores socioeconômicos permite inferir que constituem os territórios de maior vulnerabilidade social do município. Aliás, é notável que a favelização tenha aumentado no município no período recente, entre 2008-2019, momento que coincide com intensa produção habitacional por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O caso de Presidente Prudente, que teve sua urbanização original associada à extensão da Ferrovia Sorocabana, se consolidou com a decadência do café em 1940, substituindo as lavouras permanentes pelos cultivos temporários, como o de algodão e amendoim. A partir dos anos 1950, a cidade intensificou o processo de abandono das atividades agrícolas e a incorporação de novas atividades produtivas como a de indústria e serviços (SILVA, 2008, p.132).

As duas primeiras favelas do município surgiram na zona leste da cidade, a primeira em 1959, e a segunda em 1964. Mas a preocupação do poder público com a favelização, só foi convertida em políticas públicas no final da década de 1980, quando foram registradas “aproximadamente três mil residências juridicamente irregulares em Presidente Prudente, distribuídas em 42 loteamentos, o que incentivou a adoção de uma política habitacional específica para essa população” (MARACCI, 1999 *apud* SILVA, 2008, p.139).

Na década seguinte foram adotadas políticas públicas de desfavelamento que envolviam construção de HIS em “loteamentos urbanizados”, combinadas com outros

projetos de urbanização de favelas, “sendo concedido o Direito Real de Uso aos moradores”. A oposição das famílias residentes, integrantes de movimentos sociais, não impediu as ações da Prefeitura de remoção das populações para os novos loteamentos, localizados em áreas periféricas da cidade “intensificando as precariedades nas condições de existência das famílias”. (RODRIGUES *et al.*, 2010, p. 7).

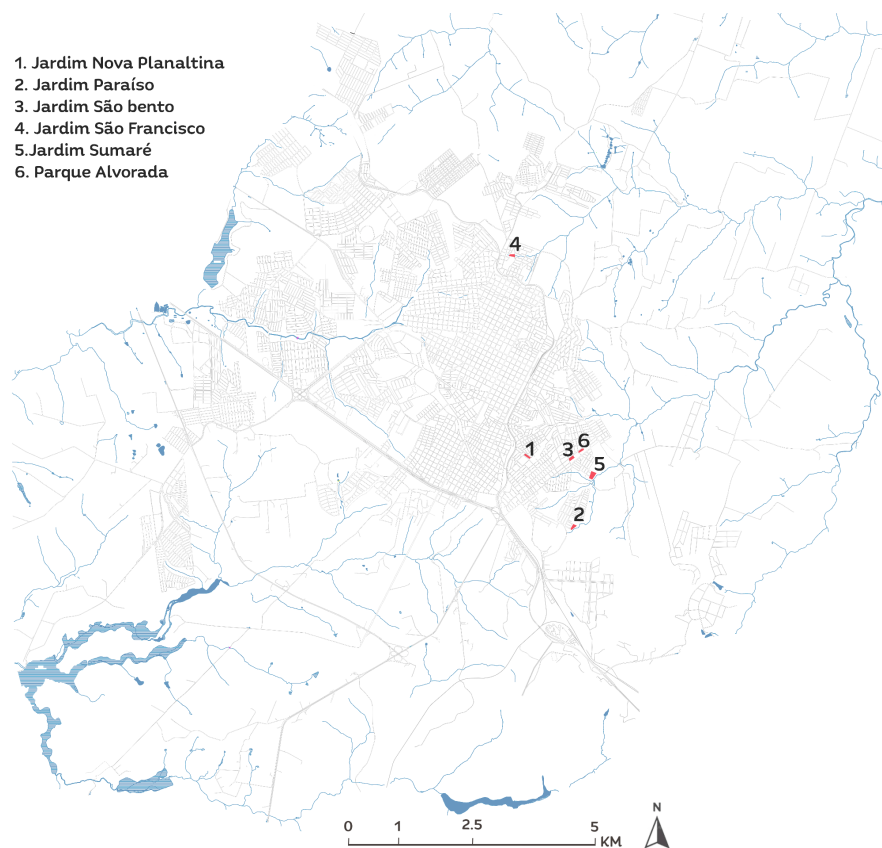
Uma peculiaridade do município, se comparado aos outros exemplos expostos neste capítulo, reside no fato de os órgãos municipais alegarem que as favelas do município foram extintas nos anos 1990 através dessas políticas públicas, não tendo sido registradas novas ocupações até os anos 2000. Contudo, há incongruência entre os dados oficiais e a realidade da cidade:

Um exemplo concreto da distorção das referidas informações foi a existência até 2000 de uma favela constituída há aproximadamente 5 anos em área pública com cerca de 30 unidades localizadas em um fundo de vale, no Jardim Santa Mônica, que era simplesmente ignorada pelas estatísticas oficiais (IKUTA, 2003, p. 25).

A Secretaria Municipal de Planejamento, após a divulgação do cálculo das necessidades habitacionais no PLHIS em 2014, alertou para a identificação 16 “núcleos irregulares”, descritos como “predominantes de baixa renda, sendo que alguns deles destacam-se pela precariedade” (PLHIS PRESIDENTE PRUDENTE, 2014, p. 85). Seja pela relutância em reconhecer esses “núcleos” como focos de favela, seja pela mudança de nomenclatura operacional usada para identificar os aglomerados como “do tipo favela”, esses assentamentos possuem características comumente associadas a este tipo de organização socioespacial, tais como a situação de vulnerabilidade social e a irregularidade fundiária (Figura 11).

Um dos exemplos apresentados no PLHIS menciona o núcleo Jardim Sumaré, com 41 unidades habitacionais (Figura 12), não contabilizado pelo IBGE em 2010 como Aglomerado Subnormal. Ademais, o PLHIS aponta que uma parcela das residências classificadas como “edifícios rústicos” pelo IBGE podem ser encontrados pela cidade, mas em números inferiores ao mínimo de 51 unidades habitacionais, critério classificatório que contribui para subdimensionar os problemas da precariedade habitacional e da mensuração do fenômeno.

**Figura 11: Município de Presidente Prudente — Mapa com a localização dos Núcleos Informais<sup>17</sup>**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de PLHIS-Presidente Prudente (2014).

**Figura 12: Município de Presidente Prudente – Jardim Sumaré**



Fonte: PLHIS-Presidente Prudente, 2014, p. 86.

<sup>17</sup> Das dezesseis ocupações registradas no PLHIS, dez configuram áreas de HIS que carecem de regularização fundiária, mas não configuram precariedade habitacional.

Finalmente, temos o caso do município de São José do Rio Preto, que ganhou maior destaque na região em que está inserido a partir da construção da Estrada de Ferro de Araraquara (EFA) e, a partir dos anos de 1930, observa-se um aumento da produção agrícola e pecuária do município “possibilitando a ampliação da rede urbana e o surgimento de novos municípios que passaram a se consolidar em torno do desenvolvimento da região” (COIMBRA, 2018).

Os primeiros focos de favelas foram observados pelo poder público ainda em 1963. A Prefeitura sistematicamente realizou a expulsão dos moradores dos locais de origem, mas outras favelas “logo reapareceram em diferentes regiões” (LIMA, 2019, p. 38). Apenas entre os anos 1980-1990 o fenômeno ganhou visibilidade com o surgimento de aglomerados distribuídos pelo tecido urbano, o que tornou a antiga atuação de erradicação por parte do poder público cada vez mais complexa, pois quando “um projeto de desfavelamento terminava, novas moradias eram erguidas em outra área” (LIMA, 2021, p. 157).

Em 1988, a Prefeitura registrou a 13 favelas, com “317 barracos, com 1.472 pessoas vivendo nesses locais” (LIMA, 2021, p. 159). No final do ano 1988, foram iniciadas obras para a construção de moradias populares, com recursos da COHAB- Bauru e CDHU (UEDA, 2022, p.78), concluídas 2001. Assim:

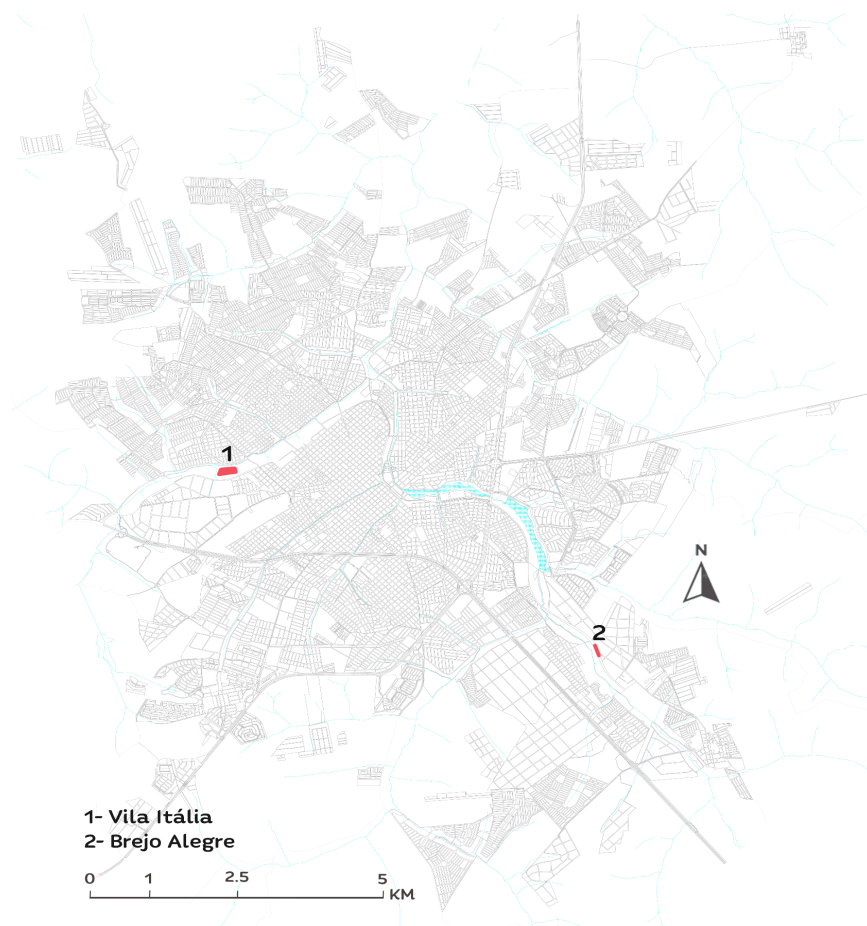
De acordo com dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social (2011), houve a erradicação de 21 assentamentos e favelas da cidade com o total de 2778 unidades habitacionais irregulares, o que envolveu parcialmente 10.000 pessoas vivendo em condições precárias. Apesar da erradicação das favelas no início do séc. XXI, duas novas favelas puderam ser identificados em 2016, com aproximadamente 600 pessoas, divididas em dois assentamentos, somando 130 casas em situação de irregularidade (COIMBRA, 2018, p. 70).

Seguindo o padrão de outras cidades, a distribuição espacial das favelas em São José do Rio Preto registra dispersão em relação às áreas urbanisticamente consolidadas na direção das franjas urbanas (Figura 13), tendência confirmada pelo caso do assentamento de Vila Itália (Figura 14), localizada na região oeste e considerado o bairro mais pobre da cidade.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Por meio do “Projeto Favela Marte 3D (Digna, Digital e Desenvolvida)”, em parceria com a CDHU, foram removidas as 240 famílias residentes, ocorreu a derrubada dos barracos e a Secretaria de Habitação anunciou a construção de igual número de novas moradias, com previsão de conclusão para 2023.

**Figura 13: Município de São José do Rio Preto — Mapa com a localização das favelas em 2016**



Fonte: elaboração própria com base em dados de Coimbra (2018).

**Figura 14: Município de São José do Rio Preto – Vila Itália (2021)**

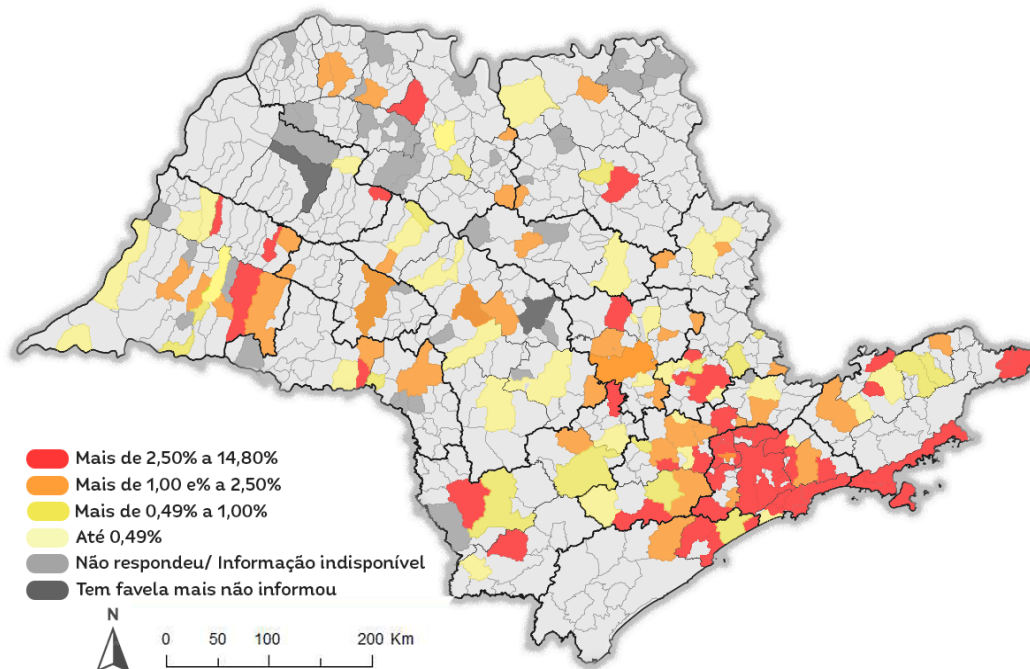


Fonte: Modesto, 2021.

Em diagnóstico mais recente, e na falta de indicadores atualizados oferecidos pelas prefeituras, a CDHU produziu um estudo em 2020 compilando dados do IBGE sobre Aglomerados Subnormais (2010) e dados cadastrais recolhidos em 2014 pelas prefeituras e as estimativas para os Aglomerados Subnormais (2019). Os objetivos do relatório foram orientados para a realização de uma estimativa da demanda habitacional para a elaboração de políticas públicas correspondentes<sup>19</sup>, mas será utilizado como referência nesse trabalho por fornecer bases comparativas para as características habitacionais de cada mesorregião, e a situação da favelização nos municípios.

Através da avaliação das 645 cidades do estado, foram contabilizadas favelas em 133 delas, com total de 4.153 ocupações (CDHU, 2020, p. 17). Nessas condições, “é evidente que a concentração espacial das necessidades habitacionais reproduz os fenômenos de atração demográfica e desenvolvimento do polo dinâmico da economia paulista” concentrando-a no litoral e em regiões metropolitanas (Figura 15) (TRANI; SOUZA, 2013, p. 54-55). A concentração de “aglomerados subnormais” registrados pela CDHU (2020) demonstra que, dos 1.069.089 domicílios nessas áreas, apenas 23.536 são integrantes de áreas não metropolitanas (p. 7).

**Figura 15: Localização das Cidades com favelas no estado de São Paulo (2019)**



Fonte: elaboração própria, com base em CDHU (2020).

<sup>19</sup> Logo depois o governo paulista (gestão João Dória/Rodrigo Garcia) encaminhou proposta à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo em 12/8/2020 para extinguir várias empresas estatais, dentre as quais a CDHU, a pretexto de corte de gastos e reforma administrativa. O processo de extinção continua em curso.

Por meio desse levantamento, é possível relacionar o porte da cidade e a incidência as ocupações irregulares. Destacam-se, alguns municípios com menor quantidade de residentes que possuem favelas, tais como Martinópolis (25.966 hab.), Tabatinga (16.021 hab.), Severínia (16.962 hab.) e Ibirarema (7.459 hab.). Sobre a constatação de ocupações irregulares nessas cidades, deve-se observar a proporcionalidade entre o número de total de residências, e o número de habitações localizadas nos aglomerados subnormais, e também como a baixa concentração populacional pode afetar a percepção em relação à porcentagem de residências nessas ocupações.

Nessa perspectiva, uma maneira encontrada pelo CDHU de direcionar investimentos para construção de habitação e melhorias urbanísticas consistiu em caracterizar os municípios conforme a sua “precariedade habitacional”, juntamente com a sua relevância econômica para o Estado e sua taxa de crescimento, possibilitando classificá-los “em grupos de padrões semelhantes quanto ao grau e complexidade dos problemas habitacionais e aos fatores que possam vir a agravá-los, decorrentes do dinamismo econômico e demográfico” (TRANI; SOUZA, 2013, p. 60).

### *3.2.1 Semelhanças e diferenças*

Para Landim (2003), as semelhanças na formação urbana nas cidades médias do interior paulista justificam-se na compatibilidade entre os processos de ocupação (ferroviária e posteriormente rodoviária) e as atividades produtivas, organizadas até o início do século XX em torno da monocultura cafeeira, e que posteriormente diversificaram-se para outras formas de produção agrícola.

Em grande medida, o desenvolvimento industrial dessas cidades ocorreu em um processo de modernização, ampliação e atração de empresas agroindustriais, e, por esse motivo, mesmo “antes das grandes políticas e ações estatais voltadas à desconcentração produtiva da Grande São Paulo, o interior paulista já se apresentava como um dos mais importantes espaços industriais do país” (OTERO, 2016, p.54). Por essa razão, as primeiras favelas nas cidades apresentadas surgem ainda durante a década de 1960, previamente ao investimento mais pesado do Estado durante a ditadura militar, que priorizou as cidades médias.

Mesmo com o surgimento dos primeiros núcleos informais nesses municípios antes da industrialização mais densa, a intensificação do processo de urbanização nas cidades médias paulistas se dá somente entre 1970-1980, quando o fenômeno aumenta em

consonância com o crescimento demográfico causado pelo êxodo rural. Nesse contexto, em todos os estudos de casos aqui apresentados, ainda existe um claro descompasso entre o crescimento das ocupações, e as ações anti-favelização, iniciadas décadas depois do surgimento dos primeiros assentamentos.

Essa lógica reproduz, em boa medida, os processos descritos por Maricato (2011) e Bonduki (2004)<sup>20</sup> e identificados na capital do estado, porém, com a mudança temporal, os processos de incentivo à urbanização no interior ocorrem mais tardiamente, com menor intensidade, e com dispersão dos investimentos em várias cidades, causando fluxos migratórios diversos, dividindo os “problemas urbanos” pelo território em cidades de todas as escalas, incluindo as de porte médio.

Em perspectiva nacional, Andrade e Lodder (1979) observam que, na década de 1970, destaca-se a participação da atividade de serviços na contribuição econômica para o PIB das cidades médias, que correspondia a cerca de 60% do emprego da força de trabalho nesses centros urbanos. Segundo estes autores, em razão do desenvolvimento insuficiente dos polos industriais de algumas dessas cidades, houve desproporcionalidade entre a demanda criada através da atração de pessoas do campo para os centros urbanos, e também das ofertas reais de emprego nas indústrias. Além disso, o setor secundário não absorveu a maioria desses trabalhadores provenientes das áreas rurais, com baixa escolaridade e qualificação.

Portanto, o alto índice da participação da economia de serviços nessas municipalidades na década de 1970 se dá pela “existência de um segmento marginal no mercado de trabalho, cujas características são a baixa remuneração, as condições precárias da ocupação, a falta de vínculo empregatício, e o trabalho por conta própria” (ANDRADE; LODDER, 1979, p. 53). Os cálculos desenvolvidos pelos pesquisadores para medir os índices de pobreza urbana apontam que, nesse modelo de arranjo econômico, o indicador que mais influência a variação dos resultados é justamente a variável de Participação de Autônomos (AT), que acentua os “baixos índices de bem-estar nestas cidades” (Idem, p. 72).

A partir da década de 1980 evidenciaram-se os sinais do colapso do modelo desenvolvimentista que acentuaram as desigualdades urbanas em meio à crise fiscal do Estado, à carestia, à elevação do desemprego e à penúria das políticas sociais. Paradoxalmente, entre 1970–1980 houve aumento dos investimentos públicos na urbanização

---

<sup>20</sup> Enquanto Maricato (2011) associa a favelização a questões estruturais da realidade brasileira, como a concentração fundiária, a desigualdade social, a pobreza urbana, a mercantilização do solo e a especulação imobiliária, Bonduki (2004) apresenta os primeiros movimentos e ações do Estado para as questões habitacionais, os quais empregam a lógica da produção de novas unidades e erradicação dos assentamentos irregulares como estratégia dominante. Tais abordagens são complementares.

desses territórios — fruto das crescentes pressões sociais por obras, serviços e equipamentos —, o que foi decisivo para a implantação de políticas públicas voltadas para a erradicação de assentamentos precários, principalmente no que tange à oferta de loteamentos populares e à construção de habitação de interesse social.

O aumento populacional causou, em um primeiro momento, consequências sociais e urbanas complexas e, em contrapartida, propiciou a atração de investimentos e de novas empresas privadas, que, ao gerar novas ofertas de trabalho, acabou incorporando parte dos habitantes, antes desempregados, no mercado formal de trabalho, tanto nas atividades industriais quanto no setor terciário, gerando mudanças na distribuição de renda (Quadro 10).

**Quadro 10: Nível de pobreza de cidades médias paulistas segundo proporção de pessoas com renda insuficiente em 1970, 1980 e 1991**

<b>Cidades</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>
<b>Bauru</b>	36,75	11,06	13,82
<b>Marília</b>	51,10	18,82	17,01
<b>Piracicaba</b>	39,87	6,85	12,05
<b>Presidente Prudente</b>	51,12	17,16	17,76
<b>São Jose do Rio Preto</b>	43,23	9,38	8,58

Fonte: elaboração própria, com base em dados de IPEA (2001).

Assim, houve declínio do índice de pobreza nas cidades médias apresentadas (incluindo, para efeitos comparativos, a cidade de Bauru) entre 1970 e 1980, e um aumento ou estabilização nesses níveis em 1991, após os efeitos da crise econômica.

Com a extinção do BNH em 1986, as políticas de desenvolvimento urbano e de produção habitacional foram sendo transferidas para os níveis subnacionais de governo — a “descentralização por ausência”, como descreve a literatura (ARRETCHE, 1996) —, e, no caso do estado de São Paulo, a CDHU e as COHABs tiveram papel estrutural, tanto na provisão habitacional, quanto na produção do espaço urbano nessas cidades.

Outro ponto notável refere-se à dissociação entre produção quantitativa de moradia e as necessidades de incremento de estoque habitacional. Esse problema ocorreu porque, historicamente, tanto o financiamento quanto a produção habitacional no Brasil foram majoritariamente direcionados para os mercados de média e alta renda (relação identificável tanto no período de atuação do BNH como do PMCMV), sem solucionar as questões pertinentes ao maior volume de *deficit* habitacional que está localizado nos estratos mais

pobres (DAMASCENO, 2020). Uma hipótese explicativa para essa realidade é que os “mercados imobiliários dessas localidades não respondem às demandas circunscritas a seus limites municipais, mas abarca as regiões por elas polarizadas, em termos de mobilização dos consumidores dessas mercadorias imobiliárias” (OTERO; DAMASCENO, 2019).

Sobre a situação das favelas nos municípios, a cidade de Marília apresenta certa estabilidade na mensuração de habitantes e assentamentos desde os anos de 1990, indicando que as políticas públicas de urbanização e de produção de habitação combinaram-se à difusão da favelização, porém, sem conseguir dar cabo da questão de maneira integral.

Piracicaba, entre as cidades selecionadas, é a que possui o maior número de favelas. Isso se explica pela resistência dos grupos populares que se organizaram contra a erradicação dos aglomerados, chegando mais recentemente a concentrar nesses núcleos em média 5% do total de habitantes no município. Além disso, em razão do perfil da agroindústria canavieira e das oportunidades para trabalhadores sem qualificação para a lavoura, a cidade exerceu grande atratividade de migrantes. No entanto, é a única das cidades citadas que, mesmo antes das mudanças institucionais pós 1988, já promovia intervenções urbanas nas favelas, respeitando-as como espaços consolidados (FUNES, 2005).

Mesmo nos municípios que conseguiram promover a “erradicação” da maioria dos seus núcleos — como supostamente seriam os casos de Presidente Prudente e de São José do Rio Preto —, a favelização voltou se manifestar no território menos de uma década depois. Isso ocorreu porque a favelização é inseparável de questões estruturais complexas, que, dentre outras desigualdades, interferem na provisão de moradia e nos espaços urbanizados para os estratos mais vulneráveis da população. Por essas razões, as ações públicas voltadas para a desfavelização devem ser necessariamente multisetoriais para serem eficazes (BUENO, 2000; DENALDI, 2003), incluindo as políticas de distribuição de renda e de acesso a outros direitos essenciais.

Ainda sobre o desenvolvimento urbano, cabe realce ao surgimento e difusão dos condomínios fechados para as classes de mais alta renda a partir dos anos 1990 – nos moldes na descrição antropológica de Caldeira (2003) como “enclaves fortificados”, ou na abordagem socioespacial dos “espaços fechados” particularmente em cidades médias do interior paulista (SPOSITO e GÓES, 2013) –, localizados majoritariamente nas franjas dessas cidades.

Ao citar Reis (2006), Otero (2016) afirma que “amplitude do fenômeno da suburbanização das elites locais é particularmente sensível nessas realidades paulistas”. No período recente, os enclaves fortificados/espaços fechados também têm buscado territórios mais distantes das áreas centrais, o que impacta a morfologia urbana e intensifica as barreiras

entre diferentes estratos sociais. Como esperado, a localização das favelas nesses territórios situa-se nas franjas das cidades e em áreas de várzea. Esse modelo de urbanização difusa resulta em uma periferia cada vez mais heterogênea nessas cidades, mesmo que regiões relativamente setorizadas comportem diversas tipologias de habitação, mesclando condomínios de alto padrão e conjuntos habitacionais populares e favelas.<sup>21</sup>

Importante observar que nesse escopo que inclui a evolução da favelização nos municípios, nota-se, de um lado, a incompletude nos dados sobre a disposição dos núcleos de favela no território ao longo do tempo e, de outro, a escassez de dados e informações sobre o número de residentes e habitações distribuídos em cada assentamento. É plausível que as prefeituras apresentem dados mais atualizados, e eventualmente mais detalhados nos seus levantamentos (comparativamente às informações censitárias do IBGE ou de outros órgãos federais e estaduais que produzem estudos e análises, dentre as suas atribuições do acompanhamento da situação das favelas nos territórios), mas essas informações também são coletadas de maneira irregular e inconstante, e têm caráter instrumental/operacional na medida em que se condicionam à implantação de políticas públicas, notadamente na formulação de seus respectivos PLHIS e nas políticas habitacionais.

Não obstante essas dificuldades metodológicas e de coleta e comparação de dados, a evolução urbana das cidades analisadas demonstra aspectos comuns que devem ser destacados:

1º) todos esses municípios foram beneficiados direta ou indiretamente pelas políticas de interiorização do desenvolvimento a partir da década de 1970, o que influenciou e condicionou seus respectivos processos de urbanização, permitindo inclusive que essas cidades exercessem um importante papel de polarização regional;

2º) no plano econômico, embora todas se notabilizem pela predominância do setor terciário, passaram a contar com um importante parque industrial que impulsionou seu crescimento e a atração migratória;

3º) a favelização registra suas principais manifestações nas décadas de 1970-1980, curto período de apogeu e colapso do modelo desenvolvimentista em que a difusão desses assentamentos difundiu-se pelas franjas urbanas em territórios urbanisticamente precários e ainda pouco cobiçados pelo mercado imobiliário;

---

<sup>21</sup> Para o caso dessas contradições em Bauru, ver Krause; Goulart (2022).

4º) as políticas públicas de enfrentamento das favelas não foram homogêneas – variando da ênfase na erradicação à urbanização –, mas em todos os casos o fenômeno persistiu, o que sinaliza a insuficiência das ações dos governos locais.

Se as favelas surgem em circunstâncias semelhantes, nas quais é identificável o aumento da população e a expansão do perímetro urbano, e em períodos nos quais a crise econômica combina-se inversamente à intensificação das atividades produtivas — sejam elas ligadas ao setor secundário (no caso do interior, quase sempre relacionado a atividades agroindustriais) ou terciário —, o fator determinante para a intensificação da difusão das favelas, ou para a sua extinção nessas cidades, é a condução da ação municipal diante do crescimento do fenômeno e da execução de correspondentes políticas públicas.

Com base nessas observações, no próximo capítulo será possível analisar mais detalhadamente como se deram essas dinâmicas em Bauru.

## **CAPÍTULO 4**

### **DESENVOLVIMENTO URBANO E PLANEJAMENTO NA CIDADE DE BAURU**

Este capítulo versa sobre os aspectos mais relevantes do desenvolvimento urbano de Bauru, desde suas origens nos primórdios do século XX até a atualidade. A abordagem adota como critério a sequência cronológica desse processo, privilegiando o recorte que remonta às décadas de 1960-1970 ao início do séc. XXI porque é precisamente nesse período que se imprimem as características mais marcantes da expansão urbana da cidade. Simultaneamente, serão evidenciadas as mudanças nas diretrizes de ordenamento territorial que pautaram o planejamento urbano expresso nos Planos Diretores, além das transformações da mancha urbana nas últimas décadas. O propósito dessa etapa de levantamento da base empírica consistiu em demonstrar aspectos singulares do processo de urbanização do município, contribuindo para a compreensão do seu processo de favelização e de suas características particulares.

Os primeiros esforços para a ampliação das atividades econômicas no interior paulista datam do final do século XIX, em meio à expansão da economia cafeeira para o oeste paulista viabilizada pelo transporte ferroviário. Anteriormente a esse período, o assentamento de população não indígena na região de Bauru “ocorre nos primeiros decênios do século XIX, com o desbravamento de mineiros a procura de terras no oeste paulista” (MAIA, 2019, p. 120).

Em 1905 foram conduzidas as primeiras obras de da Companhia Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, que teve seus primeiros 100 quilômetros inaugurados em 1906. (GHIRARDELLO, 2020, p. 32). Nos anos subsequentes, a cidade tornou-se um “ponto de convergência” de três linhas férreas, “cuja característica é a de ser um nó numa já complexa rede no interior Paulista” (SANTOS, 2008, p. 94). As Ferrovias Sorocabana, Paulista e Noroeste do Brasil criaram as condições necessárias para o desenvolvimento da cidade, facilitando o transporte de bens, mercadorias e pessoas, e fortalecendo as atividades econômicas de comércio e serviços.

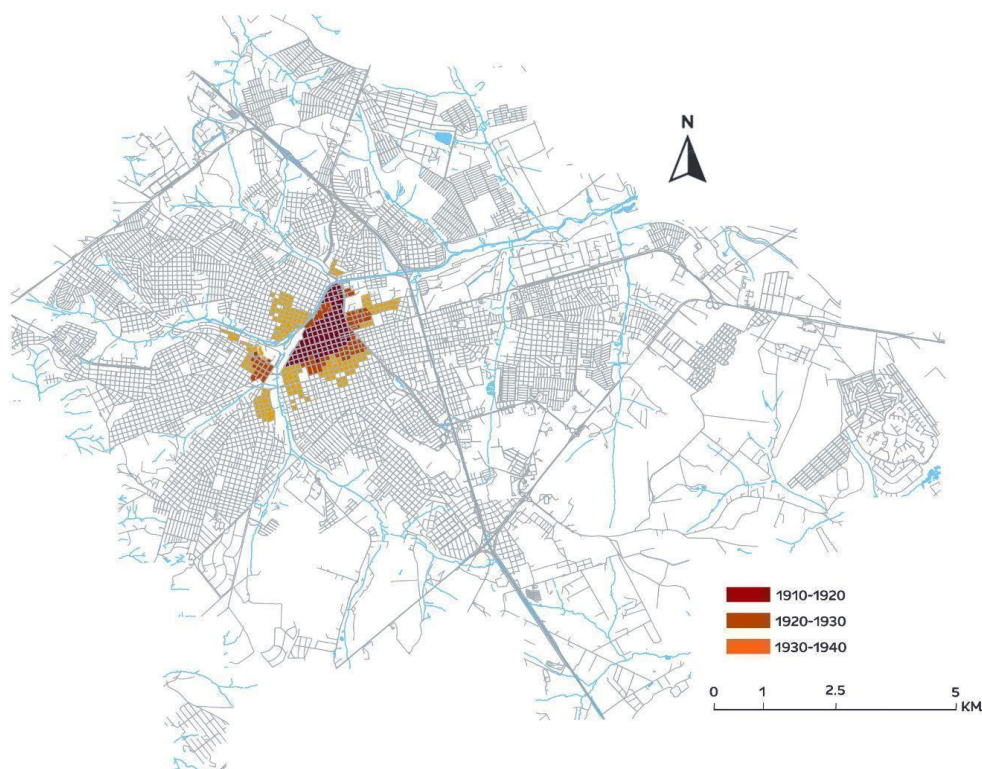
Assim, “em seu percurso que atravessa São Paulo e Mato Grosso do Sul a Noroeste foi responsável pela interiorização do país”, interconectando outras cidades que surgiam e “estavam atreladas a Bauru, que por sua vez, se transformava em função da malha ferroviária formada pelas três ferrovias” (LOPES JR.; SANTOS, 2009, p. 205). Durante esse período, o aumento no número de municípios registrados no estado de São Paulo foi expressivo,

passando de 100, até 1897, para 161 nas duas décadas posteriores (GHIRARDELLO, 2020, p. 18).

Face ao aumento da população urbana foi aprovado o primeiro Código de Posturas em 1928, o qual definia características básicas para a expansão urbana, como a largura das vias e dimensão dos quarteirões. Em 1936, foi instituída a Lei Municipal nº 18, cujo objetivo era controlar o uso do solo, estabelecendo parâmetros para prédios públicos e determinando a altura máxima de 2 andares para o gabarito das edificações. Esses primeiros ensaios de ordenação do solo urbano, “em seus vários aspectos, eram parcialmente atendidos, em especial nos pontos menos conflitivos, sendo os demais pouco acolhidos e outros solenemente ignorados” (GHIRARDELLO, 2020, p. 234). Este autor também observou que, no início do século XX, foram criadas avenidas que assumiram importância crescente para a circulação intraurbana, como as avenidas Rodrigues Alves e Pedro de Toledo, ambas relacionadas às ferrovias.

Se nas quatro primeiras décadas do séc. XX a expansão urbana da cidade foi relativamente modesta (Figura 16), a partir da década de 1940 o processo de urbanização foi mais acelerado, com crescimento da população urbana, que já correspondia a 61% do total, passando para 80% na década de 1950 (SANTOS, 2008).

**Figura 16: Expansão urbana de Bauru de 1910-1940**



Fonte: elaboração própria, com base em PMB (2020).

Nessas condições, “apesar da prematura urbanização, o território bauruense permaneceu relativamente contínuo até meados do século XX, pois o centro estava confinado pelas barreiras físicas da ferrovia, do Rio Bauru (norte), dos córregos, Água das Flores (leste) e Água da Ressaca (oeste)” (MAIA, 2019, p. 120). No período 1950-1960 foram registrados os maiores índices de crescimento da população na cidade até o momento (DAMASCENO, 2021), seguida do surgimento de loteamentos populares em áreas afastadas do eixo central, desprovidas de qualquer infraestrutura. Os motivos que levam à dispersão urbana envolviam tanto as dinâmicas do mercado imobiliário quanto a permissividade das autoridades e normas municipais:

O alto custo dos terrenos dentro do Patrimônio fez com que grande parte dos novos moradores procurassem terrenos fora do perímetro urbano, pois eram mais baratos devido à falta de melhoramentos e às dificuldades de acesso. Essas aglomerações deram origem aos novos bairros, traçados segundo a conveniência do loteador para maior aproveitamento da gleba. O poder público assistiu passivamente à divisão aleatória do solo, sem nenhuma política de controle da expansão urbana. Os primeiros Códigos de Posturas foram extremamente liberais com relação ao parcelamento do solo, dispensando o loteador de qualquer obrigação, exigindo apenas a apresentação da planta para aprovação e regulamentação com relação à largura das ruas (RIGITANO, 2008, p. 163).

O debate sobre o desenvolvimento e a modernização da cidade ganha maior expressão a partir da década de 1950, particularmente no mandato do prefeito Nicola Avallone Júnior (1956-1959). Sposito (2004) aponta que 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”. Para esta autora, 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).

Durante a gestão de Avallone Jr., a imprensa local reverberou o interesse das classes dominantes em transformar a cidade em um grande polo industrial. O prefeito, também envolvido diretamente no ramo das atividades imobiliárias, foi responsável pela implantação de vários loteamentos distantes da malha urbana que serviriam, em tese, como abrigo para os novos trabalhadores fabris.

Outro marcante líder político local foi o prefeito Alcides Franciscato — empresário do setor de transportes e depois deputado federal por três mandatos consecutivos, de 1975 a

1988, e politicamente ligado ao regime autoritário, pois pertencia aos quadros da ARENA —, cuja gestão na Prefeitura (1969–1972) também foi marcada pela retórica desenvolvimentista. Ou seja, afora outros prefeitos e lideranças políticas e civis, todo esse período foi fortemente marcado por tentativas de imprimir um ritmo modernizador à cidade:

Diferenças à parte, os dois destacados personagens de Bauru possuíam projetos políticos com pontos em comum. Avallone Jr. apresentava um discurso sintonizado ao nacional-desenvolvimentismo e o manteve até o final da década de 1960. Segundo Avallone, ao considerar que deveria haver industrialização na cidade, a principal questão era a vinda massiva de indústrias para Bauru porque esse processo seria uma etapa necessária, naquele momento, para o que se entendia como “progresso” local. Franciscato, oponente e sucessor de Avallone Jr. na liderança política, incorporou a mesma tendência, entretanto, já inspirado e apoiado pela ditadura militar e sua respectiva política de desenvolvimento (LOSNAK, 2004, p. 116).

Não obstante tais esforços, Bauru distinguiu-se como uma das cidades que, a despeito 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).

Segundo Ghirardello (2020), os compradores dos novos lotes atestavam que os “terrenos na cidade era também investimento para preservação de capital diante da inflação e não para construção imediata”. Para este autor, essa foi uma das razões para a ocupação relativamente lenta de áreas loteadas nesse período, motivo de ainda não terem conseguido atingir seu máximo potencial de adensamento, caracterização que aplica-se a diversos empreendimentos, “como as Vilas Aviação A e B, Jardim Santos Dumont, Jardim Mary, na zona sul da cidade”, além de outros parcelamentos como o “Santa Edwirges, Parque Jaraguá, Jardim Carolina, Parque Bauru, Vila Santa Rosa, Parque Vista Alegre, Parque Giansante, Vila São Paulo. Vários deles só serão abrangidos pelo perímetro urbano muito posteriormente a sua criação, com a Lei nº. 2.118/79” (GHIRARDELO, 2020, p. 99). Na segunda metade do século XX, os níveis de parcelamento ultrapassaram “largamente a demanda (solvable) por novos lotes urbanizados, sendo que muitos deles continuam desocupados até os dias de hoje” (OTERO, 2016, p. 112), tendência que obviamente impactou a expansão urbana.

Enquanto as franjas da cidade foram ocupadas pelos estratos sociais de menor renda, a partir da década de 1950 ocorreu a consolidação da região sul como local de moradia das

classes sociais mais altas (ROSSI, 2016). A responsabilidade por essa dinâmica de organização do tecido urbano está ligada à “justaposição dos interesses políticos e econômicos entre o mercado imobiliário e o poder público”, sendo comumente “compostos pelos mesmos indivíduos, pelas mesmas instituições, entidades ou agências” (CATELAN, 2008, p. 94).

Além disso, a popularização do automóvel motivou grandes mudanças no tecido urbano das cidades do país e do estado de São Paulo, com a construção de grandes eixos de transporte rodoviário.<sup>22</sup> A propósito, justamente no governo de Avallone foi inaugurada “a primeira grande obra de drenagem pluvial que correspondia as quadras entre a Rua Marcondes Salgados e a Avenida Rodrigues Alves (...); sobre ele foi construída uma das avenidas mais importantes da cidade — a Avenida Nações Unidas, no sentido Leste-Oeste” (CATELAN, 2008, p. 58).

Em meio à vigência do regime autoritário — período no qual também foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) —, foi elaborado o primeiro Plano Diretor Municipal de Bauru, pelo Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), em 1967, para adequar-se à “Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo, Lei [Estadual] n.º 9.025 de 28/12/1965, que os exigia para obterem-se recursos estaduais” (GHIRARDELLO, 2020, p. 238). Essa proposta “também incorporava a ideia da indústria como fundamental ao desenvolvimento do interior, propondo a implantação de um Distrito Industrial na cidade, comportando uma série de incentivos” (OTERO, 2016, p. 107). Tais estímulos envolviam oferta de terra urbanizada e isenção de tributos municipais.

As propostas e diretrizes desse primeiro Plano Diretor consistiam na implantação de melhorias do sistema viário a partir da área central de um “centro cívico” (equipamento comum à época para abrigar a sede administrativa da municipalidade), e de aproveitamento das áreas de fundo de vale para a construção de áreas de lazer e recreação (GHIRARDELLO, 2020). A versão final do Plano Diretor de Bauru, com o diagnóstico e as demais propostas, só foi entregue oficialmente pela equipe técnica ao Prefeito Nuno de Assis em 14 de dezembro de 1968, entretanto, as suas “diretrizes genéricas e um zoneamento de uso do solo urbano” nunca foram implementadas de fato” (RIGITANO, 2008, p. 175). De todo modo, não é casual

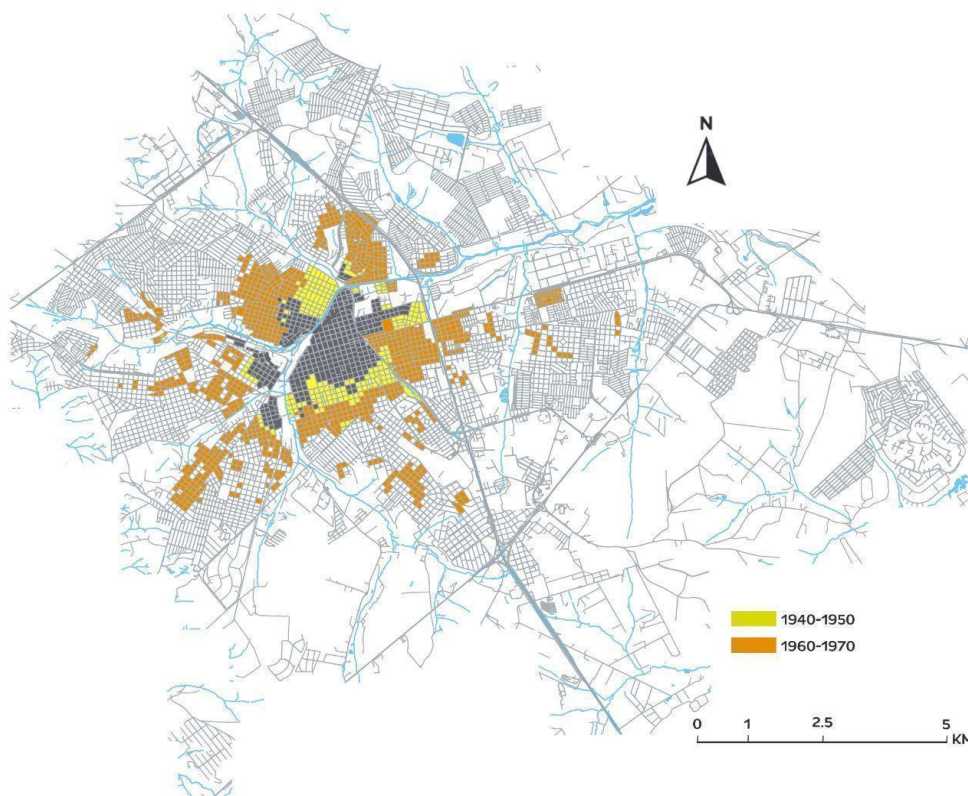
---

<sup>22</sup> Não se pode desconsiderar que a instalação do pioneiro polo automobilístico do ABC paulista, no governo de Juscelino Kubitschek (1956–1961), foi determinante não só para difundir a produção nacional de veículos, mas, sobretudo, para consolidar a concepção rodoviária que marcou o desenvolvimentismo no Brasil e que, como consequência, determinou posteriormente o encolhimento e o colapso do sistema ferroviário, sobretudo, do transporte de passageiros. Em razão do perfil de Bauru, polo de entroncamento de três grandes circuitos ferroviários, essa mudança teve largo impacto social e econômico para o município.

que a expansão urbana do município tenha sido bastante acentuada nesse período 1940-1970 (Figura 17).

Uma das instituições de maior relevância na produção do espaço urbano bauruense foi a Companhia de Habitação Popular de Bauru (COHAB-BU). Criada em 1966, implantou “16.735 unidades habitacionais, num total de 23.275 moradias populares construídas” até a paralisação das atividades na construção de HIS em 1996” (OTERO, 2016, p. 114). Nesse sentido, a atuação da COHAB-BU foi muito importante não só do ponto de vista da tentativa de enfrentamento do déficit habitacional quantitativo, nos termos estritos do aumento da produção de moradias, mas também exerceu notável papel no direcionamento da ampliação urbana, de modo que suas atividades exerceram largo impacto na expansão urbana de Bauru nas décadas de 1960-1980, período em que pode contar com uma poderosa fonte de financiamento para a política habitacional do SFH/BNH.

**Figura 17: Expansão urbana de Bauru de 1940-1970**



Fonte: elaboração própria, com base em PMB (2020)<sup>23</sup>.

A produção habitacional da COHAB-BU, assim como os loteamentos anteriores voltados para a comercialização para as classes populares, permaneceu restrita às periferias da

<sup>23</sup> A Prefeitura Municipal de Bauru não disponibiliza dados sobre a expansão urbana do período 1950-1960.

cidade, muitos deles completamente dissociados da malha urbana. Após a aprovação da “Lei Lehmann” (Lei Federal nº 6.766/1979), que instituiu normas urbanísticas de alcance nacional para o parcelamento do solo (LEONELLI, 2010), foi instituída em escala municipal a Lei Municipal nº 2.339/82 – Normas para Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, de maneira que o poder público “passou a dispor de instrumentos que permitiam um maior controle sobre a expansão urbana, e implantação de novos parcelamentos” (ROSSI, 2016, p. 80).

A aplicação dessas normas e as regulamentações federal e municipal causaram um salto no custo de produção de terra urbanizada, encarecendo ainda mais os preços dos terrenos em novos loteamentos, aprovados após a década de 1980 e melhor dotados de infraestrutura urbana (GHIRARDELLO, 2020, p.100/101).

Além do alto valor dos lotes, houve aumento do preço causado pela crescente demanda de insumos de produção, condicionantes estes que inibiram ainda mais a participação das camadas populares no mercado imobiliário formal durante a atuação do BNH, cujas políticas e programas, a rigor, não tinham como prioridade o atendimento da população de baixa renda (MARICATO, 1987).

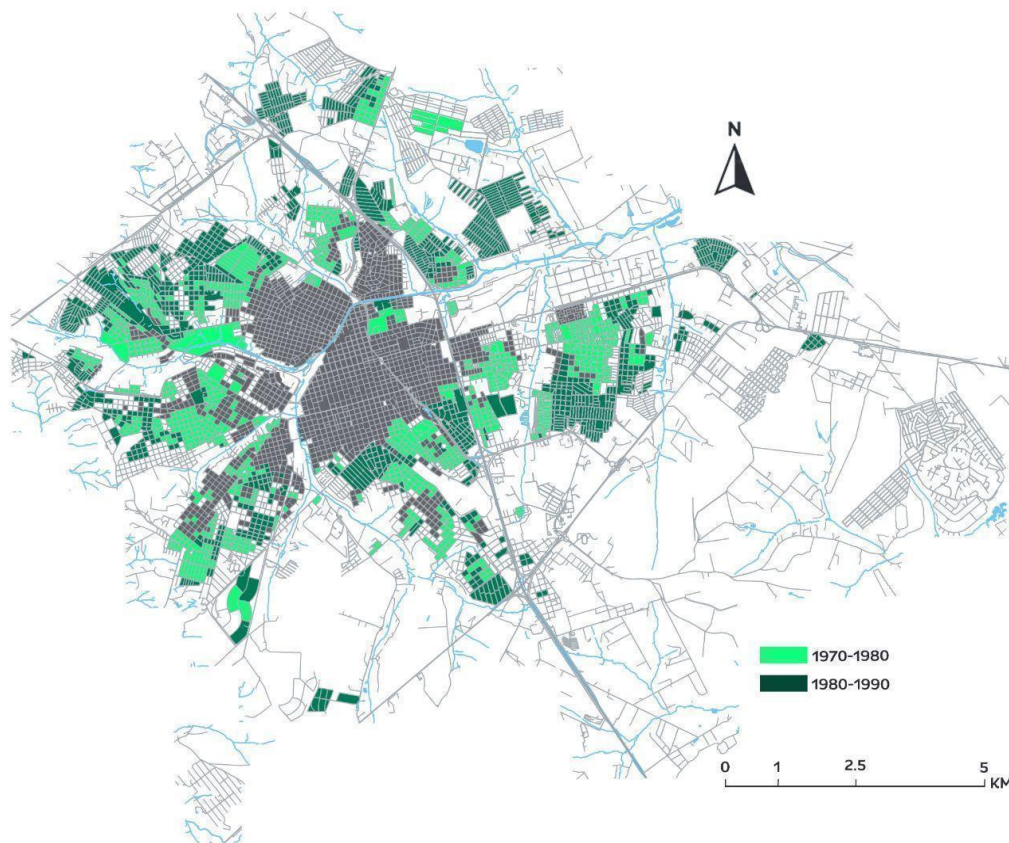
Em decorrência da lógica de ocupação espaço urbano dominante na segunda metade do século XX, Bauru teve uma porção de seu território constituído de vazios urbanos em uma malha bastante fragmentada. Os loteamentos nomeados pelo poder público como de “baixa ocupação” também resultam da aprovação de empreendimentos que não foram implantados em sua totalidade (MAIA, 2019): “em toda a área urbana existem loteamentos nestas condições e, apesar do tempo decorrido, em muitos a situação encontra-se praticamente inalterada em relação à infra-estrutura” (BAURU, 2008a, p. 6). Essa lógica foi reproduzida pelas políticas públicas próprio durante o período de atuação da COHAB-BU.

A produção de habitação pelas companhias públicas foi acompanhada da aprovação de loteamentos privados comercializados para os setores de alta renda. Nos anos 1970, foram implantados na zona sul da cidade o “Parque Residencial Paineiras, cuja aprovação data de 1972, o Jardim Shangri-lá, loteamento aprovado em 1976, e o Samambaia Residencial Parque, que recebeu aprovação dois anos depois, em 1979” (ROSSI, 2016, p. 80).

A partir das décadas de 1980-1990 intensificou-se a verticalização, além da aprovação de condomínios residenciais fechados (ROSSI, 2016; OTERO, 2016). O desenvolvimento orientado para a região centro-sul criou o que Sposito (2011) denomina como “nova centralidade”, como ponto de concentração de equipamentos e serviços urbanos, como o Bauru Shopping Center, também inaugurado na década de 1980. Como ocorreu em outras cidades, o antigo centro, que concentra a Praça Rui Barbosa e a Rua Batista de

Carvalho, perdeu força e protagonismo como “atração primordial para a cidade”, mesmo com a reforma de 1991 (GHIRARDELLO, 2020, p. 218), contribuindo para o “abandono precoce do centro como opção residencial” (OTERO, 2016, p. 147). Esse conjunto de mudanças — compreendendo tanto a dinâmica do mercado imobiliário quanto as normas urbanísticas — contribuiu decisivamente para a dispersão urbana no período 1970-1990 (Figura 18).

**Figura 18: Expansão urbana de Bauru de 1970-1990**



Fonte: elaboração própria com base em PMB (2020).

No que tange ao planejamento urbano, o “tema Plano Diretor foi retomado em 1986, quando, através do Decreto nº 4.722, de 18 de junho de 1986, constituiu-se Comissão Provisória para revisão e atualização do Plano Diretor de Bauru” (RIGITANO, 2008, p. 176). O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado foi aprovado através da Lei Municipal nº 4.126 de 1996, somente após a realização de diversas reuniões técnicas e de um seminário voltado para a conscientização da população para a importância da participação popular na elaboração do documento. A condução desses processos foi adiada seguidamente, sofrendo várias paralisações na execução, consequência principalmente das trocas na administração municipal:

Os trabalhos foram finalizados e o Projeto de Lei nº 67/1991, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Bauru, foi encaminhado à Câmara de Vereadores em 7 de outubro de 1991, com a proposta de análise em dois meses, para que ele pudesse ser viabilizado ainda naquela administração. No entanto, após um ano e dois meses, em dezembro de 1992, na última seção daquela legislatura, o projeto de lei foi novamente sobrestado e deixado para ser votado pela nova composição da Câmara, sob a argumentação de que se tratava de um projeto polêmico, que precisava de mais tempo para ser analisado (RIGITANO, 2008, p. 178).

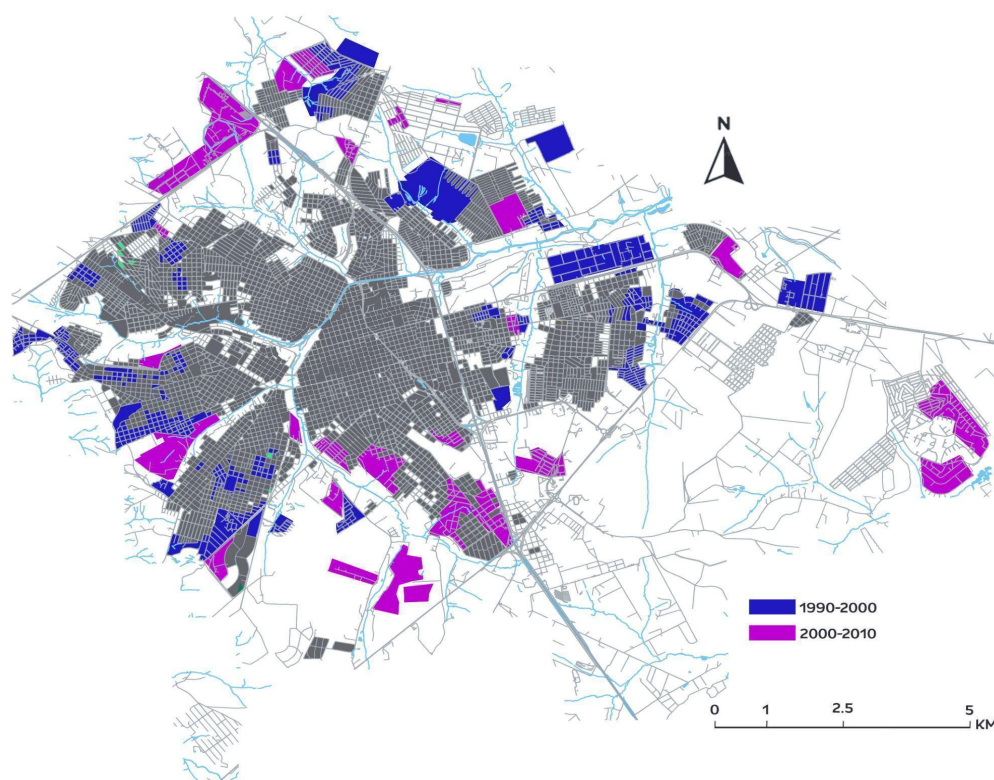
Na sequência, o Plano Diretor Participativo aprovado em 2008 (Lei Municipal nº 5.631, de 22 de agosto de 2008) representou um expressivo avanço institucional na normativa urbanística, pois, além de incorporar praticamente a totalidade dos instrumentos regulatórios previstos do Estatuto da Cidade (IPTU progressivo, Parcelamento, Edificação ou Edificação Compulsória, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Zonas Especiais de Interesse Social, Estudo de Impacto de Vizinhança, dentre outros), foi objeto de intenso processo de participação e consulta à população (GOULART, TERCI, OTERO, 2017), em contraste com a larga tradição de planejamento urbano de padrões tecnocráticos e autoritários que predominaram no país (CALDEIRA; HOLSTON, 2004).

O processo de discussões, que teve início em 2005, avançou em comparação ao seu predecessor, com maior empenho do poder público para garantir a participação da população durante o processo de elaboração: “após todas as etapas cumpridas, a minuta do PDP foi encaminhada como projeto de lei para a Câmara Municipal em setembro de 2006” (CUNHA, 2020, p. 78), tendo sido aprovado pela Câmara de Vereadores apenas em 2008. O êxito na participação popular derivou, de um lado, do empenho do governo local sob o comando do prefeito Tuga Angerami e, de outro, “do apoio institucional dado pelo Ministério das Cidades, que ofereceu material didático, orientação e capacitação aos técnicos municipais para elaboração dos planos diretores” (RIGITANO, 2008, p. 190). Eis os objetivos no novo Plano Diretor:

Com base nos princípios da Função Social da Cidade e da Propriedade, da Sustentabilidade e fundamentado na Participação Popular, construiu-se a minuta do projeto de lei do Plano Diretor Participativo que prevê o desenvolvimento de uma cidade compacta, com controle da expansão urbana, ocupação criteriosa dos vazios urbanos, otimização da infra-estrutura instalada, controle e soluções para os graves problemas de drenagem, proteção dos recursos naturais em especial das reservas de cerrados e recursos hídricos com a criação dos parques de fundo de vale, regularização fundiária e urbanização de favelas, orientação de investimentos públicos e privados e inclusão da zona rural no planejamento do Município (BAURU, 2008a, p.5).

Dos anos 1990 até 2010, a produção pública de habitação diminuiu drasticamente, em contraste com a proliferação empreendimentos de alto padrão e condomínios fechados na região centro-sul do município (DAMASCENO, 2021; OTERO, 2016), e essa diminuição da oferta habitacional de interesse social relaciona-se diretamente com o período de vácuo institucional desde a extinção do BNH em 1986, com a agenda de ajuste fiscal que predominou no país e com a orientação liberalizante das políticas econômicas que prevaleceram nos governos Collor (1990-1992) e FHC (1995-2002) as quais impactaram negativamente os investimentos em políticas de HIS. No plano local, a expansão urbana direcionada às franjas urbanas consolidou-se no período 1990-2010 (Figura 19):

**Figura 19: Expansão urbana de Bauru de 1990-2010**



Fonte: Elaboração própria, com base em PMB (2020).

Simultaneamente ao desaquecimento da produção habitacional para os estratos de baixa renda, emergiu outro fenômeno comum a outras cidades médias do interior (OTERO, 2016) e que disseminou-se desde fins do século XX em Bauru, o qual não pode ser ignorado: a difusão de enclaves fortificados/espacos fechados para os segmentos de alta renda (Figura 20). Como acontecera originalmente nos grandes centros urbanos e regiões metropolitanas originalmente e depois em cidades médias, esses empreendimentos foram sendo instalados na

direção das franjas do território urbano, mas sempre separados por muros e sofisticados sistemas de segurança.

Mas esse dinamismo de comercialização da terra urbanizada e aquecimento do mercado imobiliário não foram determinados exclusivamente pelo aumento da demanda, visto que entre os anos entre 2000 e 2010 há expressiva queda na taxa de crescimento populacional. Paradoxalmente, esse íterim concentrou a maior ampliação do perímetro urbano desde 1960, visando a atender em grande medida aos interesses do mercado imobiliário (MAIA, 2019).

**Figura 20: Localização de empreendimentos habitacionais fechados em Bauru**



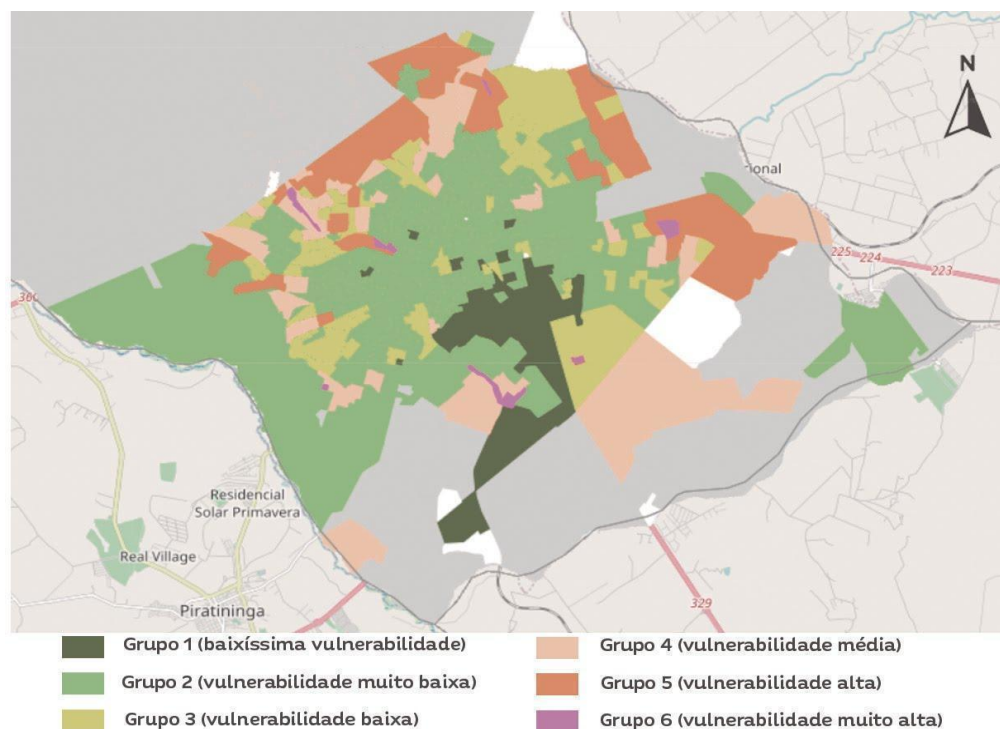
- |                                   |                                     |                              |
|-----------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|
| 1- Parque Residencial Paineiras   | 12-Residencial Quinta Ranieri Green | 23-Alphaville                |
| 2- Parque Residencial Samambaia   | 13-Residencial Tivoli II            | 24-Cidade Jardim             |
| 3- Jardim Shnagrilá               | 14-Residencial Villagio II          | 25-Santa Rosa                |
| 4- Residencial Tivoli             | 15-Residencial Villagio III         | 26-Res. Quinta Ranieri Gold  |
| 5- Jardim Colonial                | 16-Residencial Spazio Verdi         | 27-Residencial Jardim do Sul |
| 6- Residencial Vilagio            | 17-Sauipe                           | 28-Floratta Alto das Nações  |
| 7- Residencial Lago Sul           | 18-Estoril 5                        | 24-Cidade Jardim             |
| 9- Residencial Vilagio Campo Novo | 19-Residencial Villa Lobos          | 25-Santa Rosa                |
| 10- Residencial Ilha de Capri     | 20-Villa Dumont                     | 26-Res. Quinta Ranieri Gold  |
| 11-Residencial Odete Tavano       | 21-Estoril Centreville              | 27-Residencial Jardim do Sul |
|                                   | 22-Spazio Verdi Comendador          | 28-Floratta Alto das Nações  |

Fonte: elaboração própria com base em dados da PMB (2020); OTERO (2016).

Bauru registra um quadro de expressiva desigualdade social em contraste com o que apresentam os dados do IDH (2010). Conforme dados apresentados pela Prefeitura do município em 2005, “um quinto da população mais pobre detinha 9% da renda, enquanto o

quinto mais rico se apropria de 42%” (BAURU, 2008a, p. 9). Essa desigualdade pode ser observada especialmente na distribuição da população pelo espaço urbano a partir dos Índices de vulnerabilidade socioeconômica (Figura 21).

**Figura 21: Município de Bauru – Mapa do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)<sup>24</sup>**



Fonte: Elaboração própria com base em SEADE (2010)

Em 2010 a soma dos grupos 5 (vulnerabilidade alta) e do grupo 6 (vulnerabilidade muito alta) totalizou 37.474 pessoas, aproximadamente 11% da população. Na disposição cartográfica é possível observar a “clara uma cisão territorial entre os espaços habitados pelos estratos sociais que apresentam baixa vulnerabilidade social e aqueles ocupados pelos segmentos socialmente vulneráveis” (GOULART; TERCI; OTERO *apud* DAMASCENO 2021, p. 192). Assim:

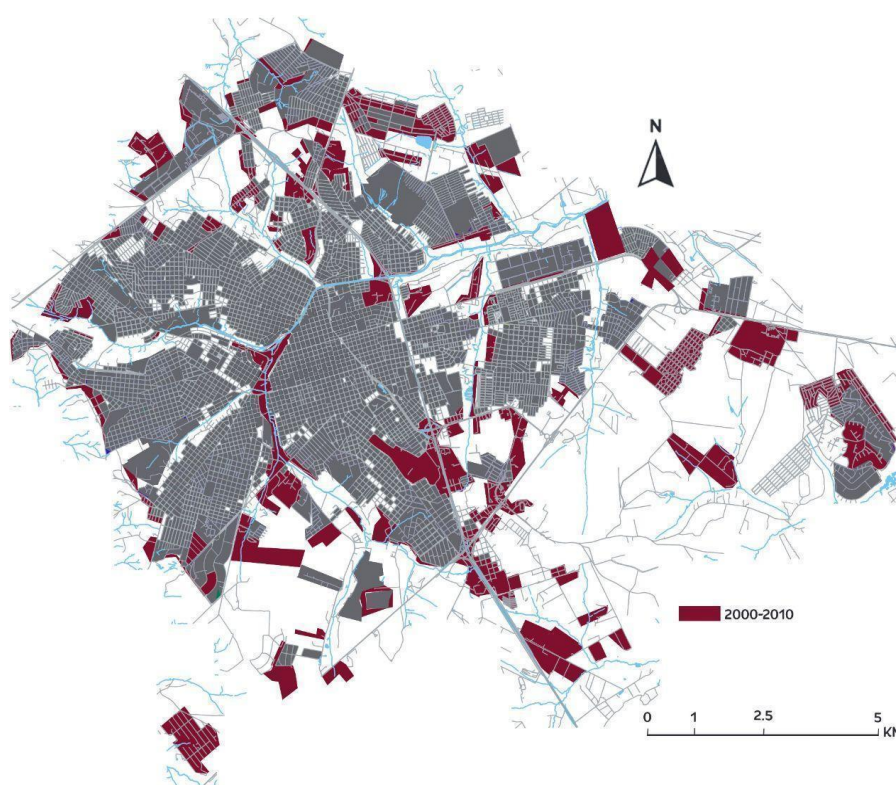
A população com menor renda, vive nas regiões periféricas da cidade, particularmente nas favelas, cujo rendimento médio é inferior a dois salários mínimos, carentes de serviços de infra-estrutura urbana, de transporte, de escolas e serviços de saúde. Ao contrário, a zona centro-sul da cidade, provida de infra-estrutura e demais serviços, assegura melhor qualidade de vida, onde concentram-se os domicílios com renda maior que 15 salários mínimos. Tem-se

<sup>24</sup> 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 usada para essa classificação, acessar o sítio institucional da Fundação SEADE. Disponível em: <www.seade.gov.br>.

assim um bolsão de riqueza cercado de ampla extensão de exclusão (BAURU, 2008a, p. 9).

A expansão urbana verificada na segunda década do século XXI reproduziu e acentuou os traços dos períodos anteriores, com notável fragmentação socioespacial e destacado ritmo de ocupação de territórios nas franjas da cidade (Figura 22), constituídos tanto de assentamentos precários como também de empreendimentos fechados (condomínios horizontais, sobretudo) para os estratos de alta renda.

**Figura 22: Expansão urbana de Bauru de 2010-2020**



Fonte: elaboração própria, com base em PMB (2020).

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.). Dados da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN), constata-se que os lotes vagos correspondiam a 40% do total de lançamentos de IPTU no ano de 2007 (BAURU, 2008a).

Segundo a estimativa do IBGE para 2020, Bauru teria um contingente populacional de 379.297 habitantes, com uma taxa de urbanização de 98,33% (Censo 2010), bastante superior à média brasileira de 84,36% (OTERO, 2016). As configurações demográficas,

socioeconômicas e territoriais da cidade a colocam como um importante polo regional do interior paulista, “em virtude de sua localização, faz o elo direto com São Paulo, inexistindo outra cidade de maior importância entre a ‘cidade sem limites’ e a capital” (GOULART, TERCI, OTERO, 2012, p. 5). Sua economia é concentrada nas atividades de comércio e serviços, que compunham 79,73% da participação total do PIB local em 2009. Apreciadas essas características, veremos na sequência como o município enfrentou o tema da favelização.

#### **4.1 Estratégias para o desfavelamento**

A partir desse momento, serão apresentados os resultados da pesquisa quanto às ações urbanísticas do poder público municipal diante da favelização na cidade de Bauru. Essa exposição envolve a reflexão do que será considerado “ação” nesse caso específico, já que, conforme argumentado nos capítulos anteriores, a inatividade do Estado diante da favelização também pode ser rotulado como “uma ação”, pois a ausência de políticas públicas voltadas para esses assentamentos gera consequências desastrosas, tanto para o espaço urbano, quanto para as próprias favelas que carecem de intervenção.

Assim sendo, as políticas públicas tanto podem alterar como manter o *status quo* (SOUZA, 2007), de modo que qualquer “ação” não pode ser julgada de antemão como correta ou benfazeja, precisamente porque precisa ser analisada do ponto de vista de seus conteúdos e dos resultados que provoca. Em outras palavras, uma ação de enfrentamento da favelização pode (ou não) atingir seus objetivos.

A abordagem aqui adotada compreende o sentido de “ação” como expressão de dois domínios: de um lado, a esfera do planejamento — compreendendo políticas públicas, leis orgânicas municipais, planos diretores, planos de habitação de interesse social, organização de comissões técnicas de trabalho e pesquisa — independentemente de sua execução futura; de outra parte, também compreende as intervenções espaciais/físicas e no campo do direito urbanístico que não estejam necessariamente relacionadas com a elaboração de algum plano. Valorizar essas duas dimensões constitui uma abordagem central dos objetivos desse trabalho, pois envolve comparar aquilo que foi planejado com aquilo que foi efetivamente executado. Em um sentido mais amplo, trata-se de comparar a expectativa normativa e a realidade.

A primeira subseção contextualiza historicamente a progressão do fenômeno da favelização do município, e expõe as principais ações realizadas no âmbito municipal relacionadas às favelas. A descrição dessa realidade permite detectar um padrão, que revela a

dependência do modelo de produção de habitação de interesse social para a “desfavelização”, e relaciona as características do desenvolvimento urbano de Bauru com a difusão das favelas durante a segunda metade do século XX e início do século XXI.

A segunda subseção apresenta uma avaliação mais detalhada das ferramentas utilizadas para as intervenções, destacando como foram aplicadas as políticas públicas federais, estaduais e municipais no território de Bauru, pós-instituição do Plano Diretor Participativo de 2008 e do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Apontam-se quais foram as estratégias desses dois instrumentos para as favelas contabilizadas e registradas entre 2005 (período de revisão do Plano Diretor e início das pesquisas) e em 2011 (publicação do PLHIS), e as ações desenvolvidas nas favelas descritas nesses Planos até 2016, no início da segunda fase do MCMV.

Por fim, serão descritas as políticas mais recentes implantadas no município após a paralisação na contratação do PMCMV para a faixa 1, e as novas ações de regularização fundiária, com a descrição das novas favelas registradas no período recente entre 2018-2019, momento em que foi anunciada nova revisão do Plano Diretor Participativo, ainda sem data de implementação.

#### *4.1.1 Surgimento das primeiras favelas, ascensão e declínio das políticas públicas de habitação e difusão da favelização*

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 no final da década de 1960. Sobre esse cenário, há registro de acontecimentos 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 de remoção diz respeito à “Maloca do Pelota”, constituída por um 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 das 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 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).

A iniciativa das autoridades de eliminar as moradias precárias da região nas áreas centrais não se estendeu às ocupações irregulares isoladas. Um exemplo representativo é o da favela do Jardim Niceia, datada do início da década de 1960 como uma das ocupações mais antigas de que se tem registro na cidade, a qual, no seu longo período de existência, permaneceu sem qualquer intervenção pública até os anos de 1990, quando as áreas do entorno foram assimiladas pelo mercado imobiliário (CORGHI, 2008; KRAUSE; GOULART, 2021).<sup>25</sup>

A despeito do aquecimento da produção imobiliária, que registrou um superavit em relação ao déficit quantitativo até o final da década de 1980, pelos sistemas da COHAB-BU (Tabela 1), o que se verifica é o aumento da favelização. Em 1987, foram registradas quatro grandes ocupações irregulares na cidade, que concentravam cerca de 1,5% do total populacional, com cerca de 3.000 pessoas (FARIA, 1988 *apud* OTERO, 2016, p.110).

**Tabela 1: Número de Conjuntos Habitacionais Produzidos pela COHAB-BU 1960/1990**

<b>Década</b>	<b>Conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-Bauru</b>	<b>Número total de unidades habitacionais entregues</b>
1960	02	724
1970	06	3761
1980	14	6247
1990	4	4090
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>14.822</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Bauru (2011) *apud* OTERO (2016), com modificações da autora.<sup>26</sup>

Os conjuntos destinados à população de baixa renda pela COHAB-BU foram construídos às margens da cidade em razão do preço mais barato da terra, normalmente acompanhados de pouca ou nenhuma infra-estrutura. Esse modelo de urbanização levou à segregação socioespacial de uma parcela significativa da população, seja dos moradores de conjuntos habitacionais periféricos, e com carência dos serviços públicos essenciais, seja da parcela mais pobre alijada desses programas de acesso à moradia (CORGHI, 2008). Seguem-se números atingidos na produção de unidades habitacionais:

<sup>25</sup> A falta de coleta de dados pelo poder público municipal, no período anterior à década ao final da década de 1980, dificulta a apresentação de informações mais detalhadas sobre núcleos de favela que possam ter se formado antes desse período.

<sup>26</sup> Versão desta tabela foi publicada por Krause; Goulart, 2021, p. 7.

Entre 1966 e 1999, foram construídos 52 bairros totalizando 23.837 unidades habitacionais. Ainda constatamos que, entre o ano de 1980 até 1990, foram entregues 29 Núcleos Habitacionais, representando uma média de mais de dois por ano, sendo que cinco deles são compostos por mais de 500 unidades habitacionais, três com mais de 1.000 unidades, um com 2.225 unidades, que foi denominado de Núcleo Geisel, e o maior de todos, Núcleo Mary Dota, com 3.636 unidades (SILVA, 2008, p. 119).

Entre os conjuntos populares, foram gerenciados pela COHAB-BU mutirões para a construção de casas para as populações em extrema vulnerabilidade socioeconômica (Tabela 2). As terras eram doadas pelo poder público e construídas com mão-de-obra dos futuros ocupantes, depois sorteadas entre os mesmos, culminando na extinção de favelas (GHIRARDELLO, 2020, p. 311). A esse respeito, vale registrar que:

Um desses núcleos, a saber, o Primavera, com cem unidades, foi construído em conjunto com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Entre os núcleos construídos por mutirão, em 1994 a Prefeitura Municipal de Bauru realizou, em parceria com a Cohab, o Núcleo Fortunato Rocha Lima, o primeiro projeto com 536 unidades para fins de reassentamento, com vistas à remoção das favelas, principalmente aquelas localizadas em área de risco (CUNHA, 2020, p. 72)

**Tabela 2: Conjuntos Habitacionais produzidos em regime de mutirão – 1981-1996**

Ano	Nome do Conjunto	Unidades Habitacionais
1981	Mutirão Carmen Carijó Coube	46
1982	Mutirão Severina Sbeghen	104
1982	Mutirão Ouro Verde	120
1982	Mutirão Nove de Julho	171
1983	Mutirão Luiz Edmundo Coube	88
1989	Mutirão Darcy C. Improta	137
1988	Mutirão Primavera	100
1993	Mutirão Leão XVIII	299
1996	Mutirão Fortunato Rocha Lima	536
<b>Total</b>		<b>1621</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Bauru (2020).

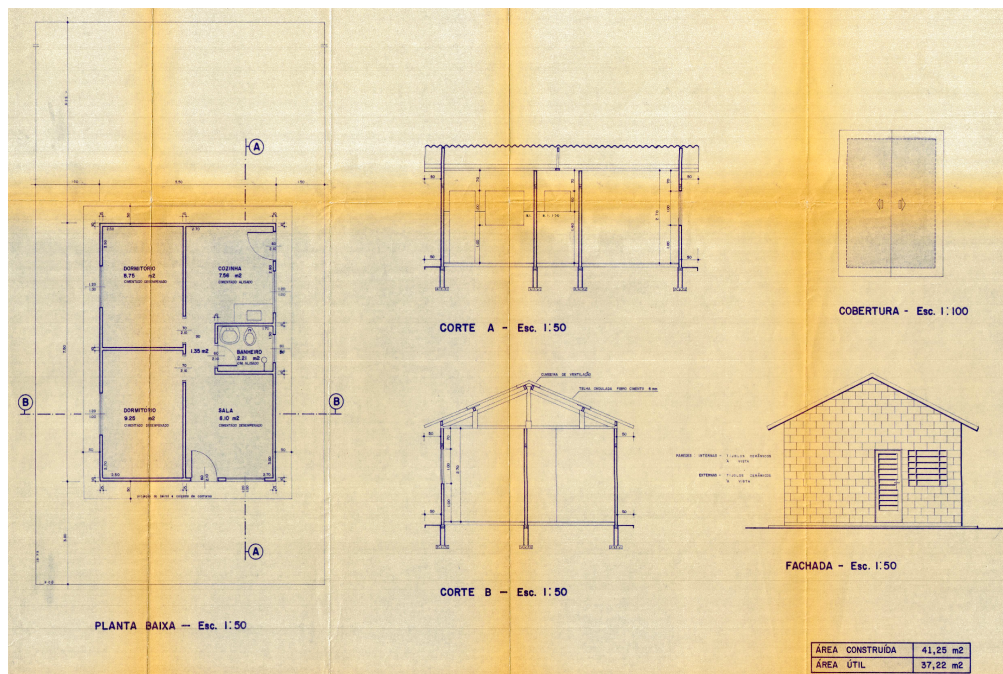
A maioria desses conjuntos foi executada com recursos federais originários do SFH/BNH. A tipologia habitacional foi sistematicamente reproduzida nos diferentes loteamentos, com modelo de dois dormitórios (Figura 23). A exceção é o Mutirões Leão XVIII, financiados pela Caixa Econômica Federal, já com outra tipologia de apenas um quarto, com sala e cozinha integradas (Figura 24). Já os Núcleos Primavera e Fortunato Rocha

Lima, mesmo financiados pela CDHU, mantiveram o tipo de projeto básico adotado pela COHAB-BU.

Apesar do direcionamento específico para faixas de renda mais baixas, existe uma dificuldade em aferir apenas com os documentos disponíveis na COHAB-BU, a localização original das famílias removidas de favelas para esses conjuntos habitacionais. Somente parte dos arquivos relativos aos conjuntos possuem as listas com a assinatura dos beneficiários do empreendimento e seus endereços de origem.

Nesse sentido, é possível formular algumas hipóteses, limitadas aos dados dos beneficiários que tinham o bairro sinalizado, mas não apresentavam nome de rua ou número da residência, indicando a irregularidade prévia da situação habitacional. Um dos exemplos é do empreendimento construído no Jardim Ouro Verde, no qual uma parcela dos moradores veio do bairro Jaraguá, que possui histórico de ocupações irregulares (uma parcela da favela só foi regularizada no período mais recente), enquanto outros beneficiários foram transferidos de ruas próximas do atual Jardim Yolanda, que também apresentou focos de favela nas décadas seguintes.

**Figura 23: Projeto habitacional aprovado do Mutirão Ouro Verde**

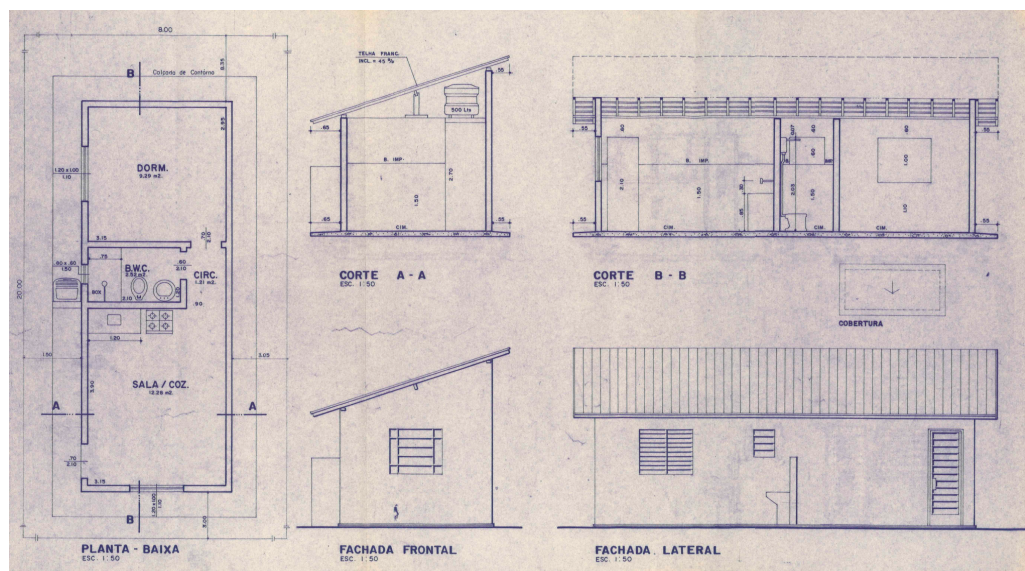


Fonte: COHAB (1982).

O “Mutirão Leão Treze” também apresenta uma situação semelhante: alguns dos endereços registrados sinalizam que as famílias vieram de áreas próximas ao Jardim Europa.

O mutirão “Fortunato Rocha Lima” também foi destinado majoritariamente para a população que vivia no mesmo bairro. Nos outros casos, a localização dos endereços de origem é bastante difusa no território bauruense, com beneficiários inclusive de bairros centrais.

**Figura 24: Projeto habitacional aprovado do Mutirão Leão XIII**



Fonte: COHAB (1995).

A produção da CDHU em termos quantitativos foi bem menos expressiva, mas destinou-se integralmente às classes populares (Tabela 3), não havendo informações em registros oficiais da companhia sobre o endereço de origem dos moradores dos novos empreendimentos. Desse modo, não é possível afirmar categoricamente se os beneficiários vieram de áreas de favela.

**Tabela 3: Produção do CDHU em Bauru entre 1978/2005**

Ano	Nome do Conjunto	Unidades Habitacionais
1978	Bauru A	195
1988	Bauru C (Conjunto Primavera)	100
1997	Bauru G (Fortunato Rocha Lima)	448
2005	Bauru H	240
<b>Total</b>		<b>983</b>

Fonte: Elaborado pela autora com dados de CDHU (2020).

Na seção VII do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1996, que aborda a “Política de Habitação”, são feitas menções diretas às expressões “favela” e “favelamento”. O

artigo 86, que trata das diretrizes da política habitacional, sinaliza as intenções da administração municipal de “priorizar a implantação de conjuntos habitacionais em glebas próximas às áreas urbanizadas e providas de infra-estrutura, erradicando a sub-habitação e o favelamento” (p. 33). Na prática, porém, as ações do poder público no período subsequente foram ínfimas, tanto em termos de provisão habitacional quanto de regularização fundiária e intervenções urbanísticas.

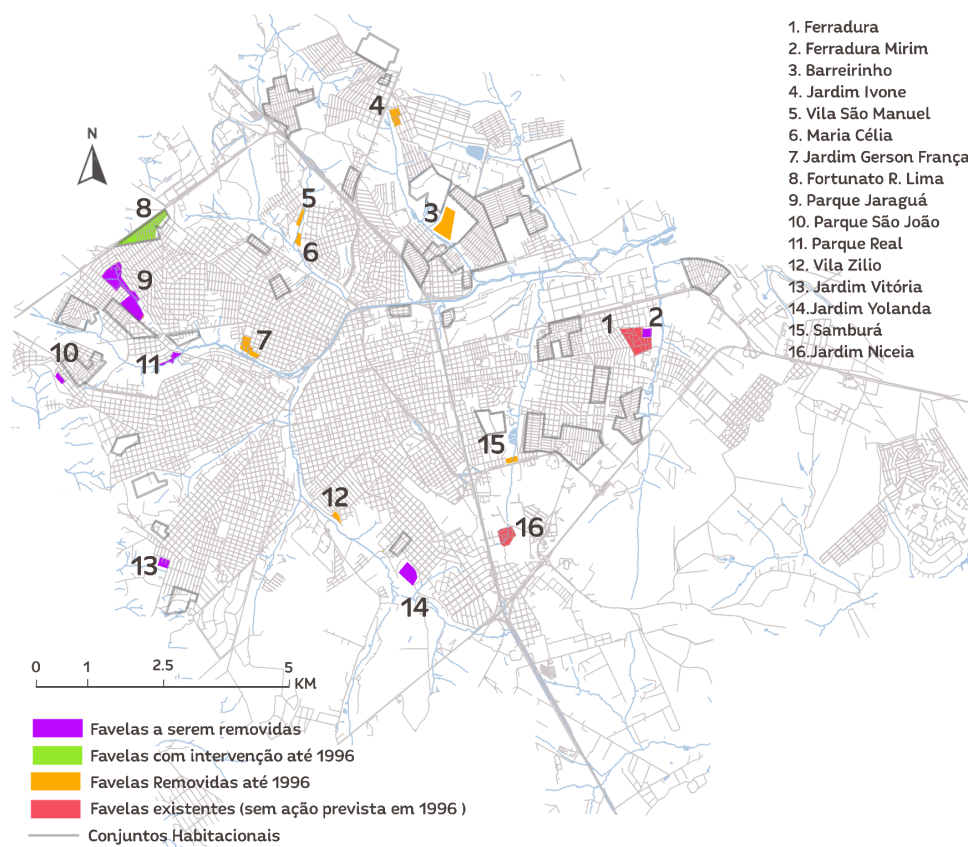
Ademais, o artigo 88 define como instrumentos para alcançar essas intenções “programas de desfavelamento, de mutirões e de construção de moradias populares” (BAURU, 1996, p. 34), restringindo as alternativas para a erradicação das favelas — mesmo após a institucionalização dos instrumentos urbanísticos previstos na Constituição de 1988 —, à produção de novas habitações, sem que fossem realizados projetos de urbanização ou regularização fundiária, quadro que se manteve até a elaboração do Plano Diretor Participativo (2008).

O mapa elaborado em 1996 pela Coordenadoria pelo desfavelamento — integrada por funcionários da Secretaria de Planejamento de Bauru — demarca algumas favelas como removidas, e outras que seriam alvo de ações futuras. As “favelas removidas” correspondem aos núcleos do Barreirinho, Jardim Ivone, Vila São Manuel, Maria Célia, Jardim Gerson França, Vila Zilio, Samburá e Parque S. João; enquanto as favelas remanescentes, são o Parque Jaraguá, Jardim Niceia, Jardim Vitória, Jardim Yolanda, Parque real, Ferradura e Ferradura Mirim (Figura 25).

A área do Fortunato Rocha Lima registrava uma favela, mas foi transformada em conjunto habitacional, sem apresentar novas ocupações irregulares nas décadas seguintes. Através dessas informações torna-se possível, complementarmente aos documentos da COHAB e do CDHU, deduzir que parte das unidades construídas em regime de mutirão foram direcionadas para essas comunidades. Alguns desses assentamentos, conforme será apresentado na sequência, só sofreram ações vários anos depois, combinando intervenções variadas de remoção, urbanização e regularização fundiária.

Entre o último conjunto entregue pela COHAB-BU em 1996, e retorno da produção massiva de HIS pelo PMCMV, a partir de 2009, a cidade vivenciou um ciclo caracterizado pela baixa promoção de moradias populares, com o ônus de incluir como compradores potenciais apenas aqueles trabalhadores com possibilidade de comprovar renda, e inseridos no mercado formal, excluindo a população mais pobre, e/ou sem carteira assinada.

**Figura 25: Distribuição territorial de favelas em Bauru (1996)**



Fonte: elaboração própria com edição de dados de BAURU (1996) e Lopes Jr. (2007).

Foram 19 conjuntos/lotamentos aprovados com potencial construtivo de 1.983 UH entre 1997–2009. Em termos quantitativos, esse valor equivale a apenas  $\frac{1}{3}$  das habitações produzidas no período total de atuação da COHAB entre 1966–1996, e aproximadamente 60% da produção de UH pela mesma companhia entre no mesmo intervalo (Tabela 4).

O intervalo temporal 1997–2005 compreende quase a totalidade da paralisação da atividade produtiva da COHAB-BU, que recobre desde a data de seu derradeiro empreendimento (1996), até a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida no município em 2010 (Tabela 5).

Ainda nesse recorte, sobre a produção de habitação de condomínios fechados e residenciais de alto padrão (predominantemente na zona sul da cidade), podemos notar a disparidade da produção privada de habitação para os mercados populares, em comparação com as rendas médias e altas, de modo que número de unidades de habitação produzidas visando o mercado voltado para as famílias de 0-3 salários mínimos, corresponde a aproximadamente, 55,7% do total de casas produzidas para os estratos de média e alta renda.

**Tabela 4: Empreendimentos habitacionais aprovados para as classes populares no período 1997–2005**

Ano	Nome do Conjunto	Tipo	U.H.
1997	BAURU G	Casa	448
1998	RESID. PARQUE DO NORTE	Casa	40
1999	QUINTA DA BELA OLINDA	Casa	198
1999	COND. BOSQUE DA SAÚDE	Casa	171
1999	COND. RESID. SANTA CECÍLIA	Casa	41
2000	COND. RESID. PINHEIROS	Casa	57
2000	RESID. PARAÍSO	Casa	20
2000	RESID. PARQUE PAULISTA	Casa	38
2000	RESID. DUTRA	Casa	283
2000	RESID. VILLAGGIO VILA VERDE	Casa	62
2000	RESID. VANESSA	Casa	41
2001	COND. RESID. PRIMAVERA,	Casa	32
2001	CONJ. HAB. PARQUE SÃO JOÃO	Casa	17
2002	COND. RESID. INDEPENDÊNCIA	Apto.	176
2002	RESID. FILARDI	Casa	131
2002	COND. RESID. SAN FRANCISCO	Apto.	162
2005	RESID. JARDIM ORQUÍDEAS I E II	Apto.	236
2005	RESID. JARDIM DAS FLORES	Casa	38
2005	BAURU H	Apto.	240
<b>Total</b>			<b>2431</b>

Fonte: elaboração própria, com base nos dados de PLHIS, (2011); PMB, (2019); DAMASCENO, (2022).

**Tabela 5: Empreendimentos habitacionais aprovados para as classes média e alta entre 1997–2009**

Ano	Nome do Conjunto	Padrão	U.H.
1997	RESID. VILLAGGIO	Alto	369
1998	PARQUE ROSSI	Médio	41
1999	RESID. VILAGE CAMPO NOVO	Alto	126
1999	RESID. LAGO SUL	Alto	852
2001	JARDIM NOVA MARÍLIA	Médio	215
2001	RESID. FRANCISCO LEMOS DE ALMEIDA	Médio	73
2002	RESID. QUINTA RANIERI	Alto	485
2002	RESID. ODETE	Alto	193
2002	ILHA DE CAPRI	Alto	53
2003	VILLAGGIO II	Alto	483
2003	VILLAGGIO III	Alto	347
2003	RESID. TIVOLLI II	Alto	101
2004	RESID. SPAZIO VERDI	Alto	296
2006	RESID. VILLA LOBOS	Alto	201
2006	ESTORIL V	Alto	348
2009	VILA DUMOND	Alto	178
<b>Total</b>			<b>4361</b>

Fonte: elaboração própria, com base em BAURU (2011); BAURU (2019); Damasceno (2022).

A produção de habitação popular foi paralisada por completo em 2005, com o último conjunto habitacional implantado pela CDHU, e a Prefeitura só volta a produzir novas unidades com recursos públicos em 2010. Em vista dos dados levantados durante a revisão das normas urbanísticas para o Plano Diretor, foram produzidas atualizações com maior frequência sobre o crescimento da favelização. Registros contidos no Diagnóstico Habitacional do PLHIS (2011) apontam que, entre as décadas de 1990-2000, “a promoção de unidades habitacionais de interesse social em Bauru foi ínfima frente à crescente demanda do período, gerando um acúmulo de situações de precariedade habitacional” (BAURU, 2011, p. 28), aumentando o número de moradias em favelas (Tabela 6).

**Tabela 6: Números de Moradias em Favela nos anos de: 1991,1992,1993,1995,1997, 1998 e 2004**

<b>Favelas</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>2004</b>
Flórida/Barreirinho	61	101	93	111	0	N/D	N/D
Vila São Manuel	103	151	146	194	36	12	26
Gerson França	21	45	52	55	0	N/D	N/D
Parque Jaraguá	152	209	225	250	297	345	292
Vila Garcia	79	156	150	107	N/D	N/D	N/D
Jardim Ivone	26	50	56	66	0	N/D	N/D
Samburá	25	38	27	31	*	*	*
S.Filomena	25	31	34	34	57	44	44
Parque Real	3	6	7	15	13	24	34
Jardim Maria Célia	12	88	76	70	3	16	34
Jardim Niceia	18	51	80	80	148	196	165
Jardim Vitória	9	50	45	45	62	84	84
Andorfato/ Cutuba	14	34	35	45	28	51	31
P. São João	N/D	21	20	18	*	*	*
Vila Zilio	N/D	N/D	37	25	N/D	N/D	N/D
Ferradura Mirim	N/D	N/D	27	100	647	707	962
Jardim Yolanda	N/D	N/D	N/D	N/D	68	103	91
Parque das Nações	N/D	N/D	N/D	N/D	43	56	82
Geisel/Jardim Olímpico	N/D	N/D	N/D	N/D	38	32	0
Jardim Marise	N/D	N/D	N/D	N/D	32	78	0
<b>Total</b>	<b>548</b>	<b>1.031</b>	<b>1.100</b>	<b>1.246</b>	<b>1472</b>	<b>1748</b>	<b>1845</b>

(N/D) A indisponibilidade de dados não corresponde à ausência de moradias, apenas revela a falta de dados atualizados para o ano correspondente.

(\*) Favelas erradicadas em 1966 e que não reaparecem nas estatísticas.

Fonte: elaboração própria, com base em dados de Pinheiro (2012) e BAURU (1995).

Das 17 favelas que aparecem documentadas pela prefeitura em 1996, surgiram mais quatro ocupações entre 1997 e 1988 (Jardim Yolanda, Parque das Nações, Jardim Olímpico e

Jardim Marise), as quais somaram 269 habitações ao montante de residências em ocupações irregulares. Em alguns casos, o número de residências nesses assentamentos diminuiu, indicando alguma ação do poder público na área, como na Vila São Manuel, que entre as contagens de 1995-1997 registrou queda de 194, para 32 habitações. Na Vila Garcia, entre 1993-1995, houve uma diminuição de 43 habitações no assentamento. No Jardim Maria Célia, entre 1995 e 1997, houve redução de 70 para apenas 3 residências. Na ocupação do Cutuba, foi registrada diminuição de 45 para 27 casas no mesmo período. E no Parque Jaraguá, entre 1997-1998, houve redução de 53 habitações.

Mesmo nas situações nas quais houve certa diminuição no total de habitações, o que se verifica é a reocupação e adensamento dessas áreas, como ocorreu nos assentamentos Jardim Olímpico/Geisel, Barreirinho, Jardim Marise, e do Jardim Ivone removidas em 1996.<sup>27</sup> As exceções são as favelas Samburá, e do Parque São João, completamente erradicadas no mesmo ano. O restante das ocupações apresenta um aumento no total de moradores, com destaque para a favela do Jardim Ivone, que reaparece nos anos 2000, com um número ainda maior de habitantes, além da favela Ferradura, que passa da sua primeira contagem (1993) de 23 habitacionais para 962 unidades em apenas 11 anos (2004), sem registro de nenhuma ação do poder público voltada para o desfavelamento nesse período.

Mas se é verdadeiro que a produção do espaço urbano promovida pelo Estado estacionou quanto à promoção de HIS, no mesmo intervalo ocorreu uma melhoria geral no acesso a serviços urbanos para a população bauruense (DAMASCENO, 2021), progresso este que não atingiu os núcleos de favela da cidade (Gráfico 2), que só tiveram as suas primeiras obras urbanas realizadas na década seguinte<sup>28</sup>.

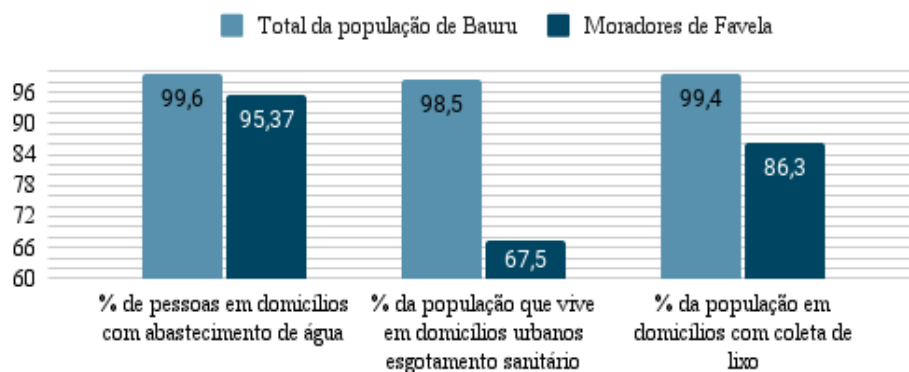
O levantamento de dados realizado pela SEBES em 2008 revela que 95,37% das famílias residentes em favelas têm água encanada; 67,50% possui rede pública de esgoto; e apenas 86,30% dos residentes são atendidos pela coleta de lixo domiciliar pública (BAURU, 2016). O avanço no oferecimento de infraestrutura e de serviços públicos nesses territórios coexiste com deficiências significativas em comparação às áreas centrais, tais como indisponibilidade de equipamentos sociais como escolas, unidades básicas de saúde e asfaltamento.

---

<sup>27</sup> As mesmas ocupações reaparecem no PDP de 2008 e no PLHIS em 2011.

<sup>28</sup> O único serviço que guarda similaridade entre os dois grupos analisados é o fornecimento de energia elétrica, que atingiu 99,9% de atendimento em Bauru.

**Gráfico 2: Comparação entre a disponibilidade de serviços urbanos para a população geral e as famílias residentes em favelas em Bauru**



Fonte: elaboração própria, com base em dados de SEBES<sup>29</sup> (2008) e SEADE (2010).

#### *4.1.2 Plano Diretor Participativo de 2008, Plano Local de Habitação de Interesse Social e Programa Minha Casa Minha Vida (Fase 1)*

Os avanços institucionais apresentados no Estatuto da Cidade (2001) permitiram que as ações públicas pudessem ser mais bem orientadas em projetos direcionados ao acesso à terra urbanizada e ao desfavelamento. No Plano Diretor Participativo de Bauru (Lei Municipal nº 5631/2008), além das indicações das áreas de favelas, também foram instituídas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) nos artigos 81 ao 85, “para promover a regularização fundiária e de habitações de interesse social. Nesses artigos se apresentam as zonas, suas categorias e áreas do Município que serão destinadas para este fim” (SERAFIM; RICCI, 2017, p. 133). O artigo 81 define a função da demarcação:

Art.81- Ficam estabelecidas as seguintes Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, conforme Mapa 07: “Zonas Especiais de Interesse Social”, destinadas à regularização fundiária, implementação de conjuntos habitacionais e, quando couber, a concessão especial para fins de moradia, onde aplicam-se os instrumentos urbanísticos previstos nesta Lei e no Estatuto das Cidades (BAURU, 2008b, p. 20).

A classificação das áreas foi conduzida através da divisão em três modalidades: “ZEIS 1: áreas particulares ocupadas por favelas a serem regularizadas; ZEIS 2: áreas vazias (com interesse do poder público para a construção de HIS); ZEIS 3: áreas públicas ocupadas por favelas a serem regularizadas” (GOULART, TERCI, OTERO, 2012, p. 8). Nota-se que a estratégia do município de transferir os moradores e favelas para conjuntos habitacionais incluiu a dimensão da regularização fundiária no texto do Plano Diretor, que “passa a ganhar

<sup>29</sup> Disponível em <<https://www2.bauru.sp.gov.br/materia.aspx?n=543>>. Acesso: 15 dez. 2022.

mais relevância na gestão pública, e a ter mais condições jurídicas, técnicas, e financeiras para se efetivar” (CUNHA, 2020, p. 88).

No artigo 82 do PDP foram definidos alguns assentamentos como de remoção prioritária: as favelas Jardim Flórida, Jardim Ivone, Maria Célia, Parque Jaraguá, Parque Real, Vila São Manuel, Parque das Nações e Jardim Yolanda, por “estarem em áreas de risco, destinadas à área verde, área de preservação permanente ou área de previsão de inundação por represa de contenção de águas pluviais” (BAURU, 2008b, p. 22). O planejamento envolveria a realocação para áreas de ZEIS 2, em conjuntos habitacionais implantados próximos à área original de ocupação.

Em 2007, a Prefeitura cadastrou essas áreas de risco para a captação de verbas federais com vistas à construção de unidades habitacionais através do cadastro no Sistema Financeiro de Habitação. Apenas uma dessas favelas teve êxito na arrecadação de recursos previamente à institucionalização do Programa Minha Casa Minha Vida, o Parque Real, uma área próxima de afluentes do Rio Batalha, com ocupação datada de meados dos anos 1990. A remoção das famílias era justificada pela precariedade das casas, por sua proximidade de área de proteção ambiental, e por estar sujeita a processos erosivos e deslizamentos. As obras foram concluídas e as unidades habitacionais distribuídas em 2012, localizadas no Parque Santa Cândida, totalizando 34 UH. Após a realocação das famílias, a área não voltou a ser reocupada por favelas (Figuras 26 e 27).

**Figura 26: Localização das unidades de HIS no Parque Santa Cândida**



Fonte: elaboração própria, com imagem do *Google Earth* (2004)

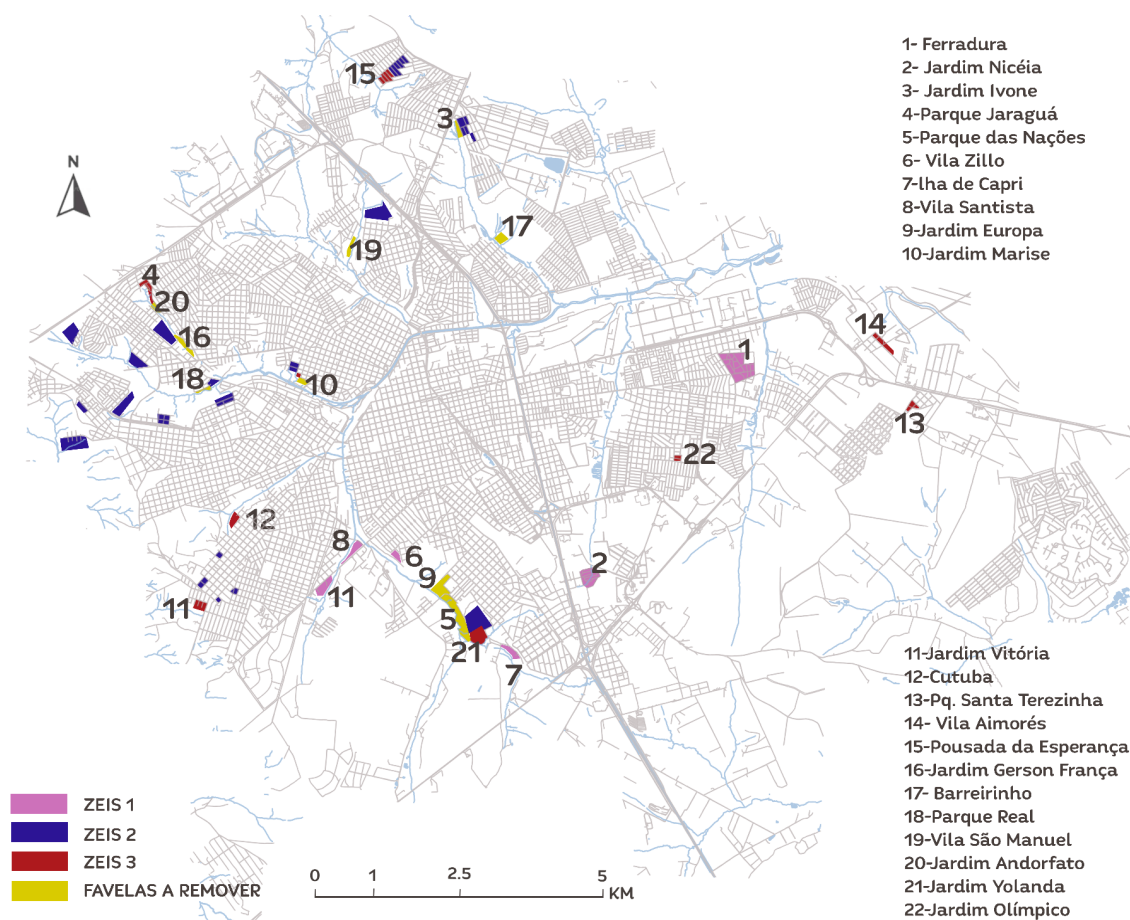
**Figura 27: Imagens anteriores e posteriores do território de reassentamento das famílias residentes na Favela do Parque Real (2004-2022)**



Fonte: elaboração própria, com imagem do *Google Earth* (2004/2022).

Através da Lei Municipal nº 5.766/09, o Município regulamentou os artigos que “dispõem sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e estabeleceu normas para implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS)” (BAURU, 2008) (Figura 28). A vigência dessa lei tornou possível que o acréscimo de novas áreas, além das já demarcadas, pudessem ser destinadas às ZEIS, “depois de ouvido o Conselho Municipal de Habitação e atendidos alguns critérios, como a renda familiar de até três salários mínimos” (CUNHA, 2020, p. 80).

Figura 28: Localização das ZEIS no município de Bauru



Fonte: PMB (2009), com adaptações da autora.

Outros critérios envolviam o uso predominante residencial e apresentação da tipologia habitacional predominante de baixa renda: para as áreas vazias potencialmente demarcáveis, seriam preferencialmente escolhidas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, terrenos ou glebas objeto do direito de preempção, ou destinados à implantação de habitação de interesse social em programas promovidos com recursos federais, estaduais e municipais.

Lamônica (2013) observa como um problema da administração pública municipal a falta da exigência na reserva de áreas institucionais para equipamentos públicos nas áreas de ZEIS. Para mais, a lei não previu “projetos ou levantamentos complementares que identifiquem a existência desses equipamentos, ou mesmo a previsão de implantação de serviços públicos essenciais para os moradores” (LAMÔNICA, 2013, p. 81). A autora revela que, mesmo em bairros nos quais os conjuntos habitacionais foram implantados no início de 2011, é notável a falta de equipamentos públicos — como postos de saúde, creches e áreas de

lazer e recreação — que sirvam à população residente, enquanto os equipamentos de bairros próximos já se encontravam saturados pelo excesso de demanda.

A produção habitacional para a população de baixa renda ficou condicionada à revisão da Lei Municipal nº 6.290, em 2007, referente à Política Municipal de Habitação de Interesse Social de Bauru, revisada após as exigências do Ministério das Cidades para a captação de recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (LAMÔNICA, 2013). O Plano de Habitação de Interesse Social de Bauru (PHLIS-Bauru) foi concluído em 2011, compilando as necessidades habitacionais do município e os planos de ação acompanhados do orçamento, e cronogramas de execução para as intervenções pretendidas.

Uma questão relevante no que tange às políticas públicas de HIS, refere-se aos métodos de produção dos indicadores usados para justificar as abordagens de enfrentamento da favelização. O PHLIS-Bauru utiliza distintas fontes para justificar a demanda para a construção de novas habitações no município, com base nos levantamentos de diferentes instituições: Fundação João Pinheiro: Estudo sobre o déficit habitacional no Brasil (2005); Caixa Econômica Federal: Estudo sobre a demanda potencial por habitação (2007); Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Bauru: levantamento relativo às áreas com inadequação fundiária (BAURU, 2011, p. 20). Cada uma dessas instituições adota diferentes bases metodológicas para estimar e mensurar a carência e a inadequação habitacional.

O cálculo da Fundação João Pinheiro utiliza o conceito de *déficit* habitacional baseado nas deficiências do estoque de moradias. Os indicadores discriminam tanto as habitações que precisam ser repostas — em casos em que os imóveis não apresentam condições mínimas de habitabilidade —, quanto a necessidade de “incremento do estoque”, decorrentes de coabitação forçada ou de ônus excessivo com aluguel. A metodologia desenvolvida em 2005 precisou ser revista em 2007, pois julgava como *déficit* as situações de coabitação familiar, independentemente da condição da habitação, o que contribuiu para a superestimar os valores totais.

Apenas com essa mudança no método, foram reduzidos em aproximadamente 40% os resultados originalmente apresentados para o déficit relativo ao incremento de estoque, “sendo assim, os dados disponibilizados pela FJP referentes ao Município de Bauru foram analisados observando-se essa majoração” (BAURU, 2011, p. 43). Os dados revistos apresentados no PLHIS apresentam para o *déficit* habitacional uma redução dos valores identificados originalmente para o município de Bauru, que passaria de 6.609 para 4.379 domicílios, ou seja, uma redução da ordem de 33% do déficit. Apesar da redução, persistiu uma projeção expressiva de *déficit* habitacional.

O estudo intitulado Demanda Potencial por Habitação, de 2007 também foi utilizado como base quantitativa para a obtenção da demanda habitacional de Bauru, baseando-se “na identificação dos domicílios que necessitam ser substituídos e na apuração da demanda por novas habitações, decorrente de pessoas que tendem a formar novos arranjos domiciliares” (BAURU, 2011, p. 50). Os domicílios que precisam de substituição foram incorporados consoantes os critérios de: habitações e tipo cômodo; sem banheiro ou vaso sanitário; e/ou improvisados. O estudo desenvolvido pela Caixa Econômica Federal aponta que:

Bauru possui 776 domicílios que necessitam ser substituídos, sendo 547 relativos à faixa de renda de até 3 salários mínimos e 116 com renda entre 3 e 5 salários. Sobre a área rural constam identificados apenas 30 casos. Sobre a área urbana verifica-se constar 746 incidências, sendo 635 correspondentes a domicílios cuja renda é inferior a 5 salários mínimos (BAURU, 2011, p. 51).

O uso do levantamento feito pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN) no PLHIS, tinha o propósito de direcionar recursos e estabelecer as estratégias de ação, determinando quais as áreas passíveis de regularização fundiária ou urbanização e quais as famílias precisavam ser direcionadas para conjuntos habitacionais. As ocupações foram diferenciadas e classificadas pelo seu potencial de regularização em três níveis: baixa, média e alta complexidade, ou seja:

**Baixa Complexidade:** Corresponde a parcelamentos já consolidados e servidos por infraestrutura, onde não há necessidade de intervenções físicas, restando apenas a regularização dominial. Abrange parcelamentos localizados sobre áreas públicas e particulares, com cadeia dominial estabelecida.

**Média Complexidade:** Corresponde a parcelamentos consolidáveis, onde há necessidade de levantamento topográfico para reconhecimento da situação implantada e definição do projeto de regularização, podendo incluir intervenções físicas de pequeno porte, voltado ao desadensamento habitacional, adequação de alguns lotes ou complementação de infraestrutura, além de ações relativas à sua regularização dominial e adequação à legislação incidente. Abrange parcelamentos localizados sobre áreas públicas e particulares, com cadeia dominial estabelecida.

**Alta Complexidade:** Corresponde a parcelamentos públicos e particulares consolidáveis, mas que necessitam ser submetidos a intervenções urbanísticas, o que poderá envolver abertura de vias, remanejamento de lotes, complementação de infraestrutura, entre outros. Abrange também os casos em que não há cadeia dominial estabelecida ou que possui conflito ou complexidade de titularidade, podendo ser necessária a aplicação de instrumentos de demarcação urbanística e legitimação de posse, entre outros (BAURU, 2011, p. 85).

Apesar de uma das funções do PLHIS destinar-se à captação de recursos para a atender a demanda por habitação, também foram previstas demais ações de regularização

fundiária da maioria das ocupações, restando 623 famílias que seriam encaminhadas para programas de reassentamento habitacional (BAURU, 2011), além de intervenções urbanas que melhorassem o grau de habitabilidade em bairros periféricos e que não possuíam cobertura completa de infraestrutura.

Um ano antes da divulgação do PHLIS, o IBGE divulgou o Censo de 2010 e apresentou os dados relativos aos “Aglomerados Subnormais”. Feitas as devidas ressalvas a respeito das diferenças metodológicas e seu reflexo nos indicadores apresentados em cada um desses levantamentos — enquanto o IBGE coleta os dados da “População Residente” e dos “Domicílios particulares permanentes” em cada ocupação, o PLHIS adota como critério de contagem o número de famílias —, a comparação entre os dados expõe um dos exemplos de incompatibilidade entre o que é contabilizado pelo IBGE e a situação real da favelização/precarização das condições de habitação nos municípios brasileiros, ou seja, há fontes diferentes que produzem resultados igualmente distintos sobre a favelização e os aglomerados subnormais em Bauru (Tabela 7).

Os critérios utilizados pelo IBGE — que determina como “aglomerado subnormal” apenas os agrupamentos com mais de 51 residências — contabilizou somente oito (8) aglomerados na cidade de Bauru, enquanto os dados recolhidos pela Secretaria de Planejamento revelam que o município possuía vinte e dois (22) assentamentos precários, além de outros cinco (5) parcelamentos irregulares, “correspondendo a porcentagem de 2,32% de toda a população urbana do período” (DAMASCENO, 2021, p. 177). Nesses casos é notável que as diferenças metodológicas das fontes 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 apreciando os esforços para a produção do PHLIS — no sentido de o governo local dispor de um valioso instrumento de diagnóstico e formulação de diretrizes de políticas públicas habitacionais —, ainda persistem imprecisão metodológica (para mensuração quantitativa do déficit) e confusão conceitual (caracterização de favelas, assentamentos precários ou aglomerados subnormais) quanto à população que necessita dessas mesmas políticas.

Em consequência dessas divergências metodológicas, tais problemas irão se refletir nas abordagens adotadas pelo município e mesmo em sua eficácia, especialmente quando o município falha em esclarecer ou tampouco detalhar “como serão combinados os usos dos indicadores conceitual e metodologicamente distintos no planejamento e na política municipal de habitação” (DAMASCENO, 2021, p. 197).

**Tabela 7: Aglomerados Subnormais, Assentamentos Precários e Parcelamentos Irregulares em Bauru**

“Aglomerados Subnormais” contabilizados pelo IBGE (2010)		Assentamentos e Parcelamentos Irregulares contabilizados no PLHIS-Bauru (2011)		
Nome	Unidades Habitacionais	Residentes	Famílias	Projeção de residentes <sup>30</sup>
Favela Ferradura	351	1356	1200	3600
Jardim Iolanda	85	354	10	30
Jardim Ivone	95	337	116	348
Parque Jaraguá	130	571	213	639
Jardim Vitória	62	299	86	258
Parque das Nações	65	301	120	360
São Manuel	61	245	21	63
Jardim Nicéia	157	609	240	720
Vila Santa Filomena *	-	-	39	117
Vila Zillo*	-	-	10	30
Ocupação Ilha de Capri*	-	-	30	90
Vila Santista*	-	-	10	30
Tibiricá*	-	-	20	60
Patrimônio Rio Verde*	-	-	50	150
Pousada da Esperança*	-	-	26	78
Vila São João do Ipiranga**	-	-	22	66
Parque Santa Terezinha**	-	-	45	135
Vila Aimorés*	-	-	10	30
Geisel/ Jardim Olímpico*	-	-	33	99
Gleba Jardim Europa**	-	-	80	240
Jardim Marise*	-	-	65	195
Fortunato Rocha Lima**	-	-	536	1608
Central**	-	-	100	300
Jardim Gerson França*	-	-	25	75
Jardim Flórida (Barreirinho)*	-	-	6	18
Parque Real*	-	-	34	102
Jardim Andorfato*	-	-	15	45
<b>Total</b>	<b>1.006</b>	<b>4.072</b>	<b>3.183</b>	<b>9.549</b>

(\*) Ocupações não contabilizadas pelo IBGE por não registrarem o mínimo de 51 habitações por aglomerado em 2010.

(\*\*) Parcelamentos irregulares que não configuram situação de precariedade ou subnormalidade.

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do BAURU (2011) e IBGE (2010).

Algumas das ocupações apontadas no PLHIS, diferem do mapa das ZEIS de 2008, que, ao tratar de uma perspectiva mais ampla de medição de déficit habitacional, inclui outros tipos de áreas em situação de irregularidade fundiária, como os parcelamentos Central, Fortunato Rocha Lima, e Jardim Olímpico, Parque Santa Terezinha e Vila São João do

<sup>30</sup> Com base na estimativa apresentada pelo PNAD de 3,3 pessoas por domicílio no Brasil. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>>. Acesso: 20 dez. 2022.

Ipiranga. Essas ocupações são públicas, já com conjuntos habitacionais consolidados, e no período de demarcação ainda precisavam ser regularizadas pela CDHU. Relembrando os critérios adotados no Capítulo 1 para a identificação das favelas como espaços urbanos, como espaços de ocupação espontânea, e sem título de propriedade, esses assentamentos não serão julgados como núcleos de favelas. Por essa razão, também não serão analisadas as ações nos assentamentos Tibiriçá e Patrimônio Rio Verde, por estarem localizados em áreas rurais.

A esse respeito, o poder público municipal não faz a distinção em ambos os Planos entre loteamentos irregulares e favelas, não por considerá-los similares, mas porque a sua categorização depende da aplicação de políticas públicas que não consideram como relevantes essas diferenças para o quadro geral, sejam elas direcionadas para questões habitacionais ou de regularização fundiária. Outros assentamentos, como o do Parque Real e Maria Célia, mesmo existindo há muitas décadas, não haviam sido demarcadas nas ZEIS, mas foram posteriormente incluídas no PLHIS.

Mais do que representar uma “ferramenta-diagnóstico” para a mensuração do *deficit*, o PLHIS também estabeleceu diretrizes gerais que deveriam ser seguidas pelo município entre os anos de 2012 e 2025 (divididos em 4 ciclos, de acordo com as mudanças de governos resultantes das eleições estaduais e nacional<sup>31</sup>), e assim “promover a amortização do déficit habitacional e o saneamento de problemas relacionados à condição da moradia que foram identificados” (BAURU, 2011, p. 9). Também foram apontadas as possíveis fontes para captação de recursos e indicadas as mudanças institucionais e legislativas na esfera municipal necessárias cumprimento dos objetivos e estabelecidos no cronograma.

O PLHIS também definiu prazos para sua própria atualização e revisão, mas que não foram cumpridos pela Prefeitura Municipal. Conforme o seu potencial de regularização, foram definidas as estratégias a serem implantadas para cada um dos assentamentos identificados, variando de remoção total a urbanização/regularização fundiária ou remoção parcial (Quadro 11).

Ainda sobre as possíveis fontes para a captação de recursos financeiros apresentados pelo PLHIS, e que poderiam ser potencialmente utilizadas para a realização de obras urbanas, destacam-se no nível estadual alguns programas direcionados especificamente para intervenção em favelas: Urbanização de Favelas e Cidade Legal. Desenvolvidos pela

---

<sup>31</sup> Paradoxalmente, na mesma década, o principal programa habitacional do país (PMCMV) foi desacelerado no governo Temer (2016-2018) e completamente abandonado no governo Bolsonaro (2019-2022), comprometendo a continuidade das políticas predominantes no mesmo período. Na mesma direção de destruição das instituições responsáveis pelas políticas públicas habitacionais, duas outras iniciativas recentes também merecem registro: no plano estadual, a proposta de extinção da CDHU e, no plano local, o processo de liquidação e extinção da COHAB-BU.

Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), o programa Cidade Legal, “oferece orientação e apoio técnico às prefeituras para a regularização de parcelamentos do solo para fins residenciais, públicos ou privados, localizados em área urbana ou de expansão urbana” (BAURU, 2011, p. 155). Sobre o Programa Urbanização de Favelas:

Promove serviços de recuperação e desenvolvimento social e urbano em favelas e assentamentos precários, podendo incluir: urbanização e implantação ou adequação de infraestrutura; recuperação ambiental e eliminação de riscos; implantação de equipamentos públicos e sociais; melhorias habitacionais; ações de desenvolvimento e integração social e econômica; regularização urbanística e fundiária (CDHU, 2022).<sup>32</sup>.

**Quadro 11: Estratégias de intervenção para as favelas do PHLIS-Bauru**

<b>Remoção Total</b>	Jardim Gerson França; Barreirinho/Jardim Flórida; Jardim Ivone; Parque Real; Vila São Manuel; Jardim Andorfato; Parque das Nações; Jardim Yolanda, Vila Santa Filomena.
<b>Urbanização e Regularização Fundiária</b>	Jardim Nicéia; Vila Zillo; Vila Aimorés, Pousada da Esperança
<b>Remoção Parcial, Regularização Fundiária e Urbanização</b>	Favela Ferradura; Ilha de Capri; Parque Jaraguá; Jardim Europa; Vila Santista; Jardim Vitória; Cutuba.

Fonte: Elaborado pela autora, com dados de BAURU (2011)

Alguns dos assentamentos registrados no PLHIS como de intervenção de “média e alta complexidade” (Jardim Niceia, Favela Ferradura, Parque Jaraguá, Cutuba e, Pousada da Esperança) foram inscritos para programas de regularização e urbanização em 2011, e algumas das ações previstas demoraram vários anos para a conclusão, como será demonstrado na sequência. Das fontes de recursos do nível federal, destacam-se, para a produção de HIS, o Programa Minha Casa Minha Vida e, no âmbito das intervenções urbanas, o Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (PAC-Favelas).

Avaliando apenas os dados de produção na primeira fase do PMCMV, entre 2010 e 2013, foram construídas 5.544 unidades habitacionais e, destas, 1.816 habitações foram destinadas para a Faixa 1 (de renda de 0-3 salários mínimos), distribuídos em sete conjuntos. Dessa parcela, 80% das residências foram entregues através de sorteios, enquanto outros 20%

<sup>32</sup> Disponível no site do CDHU, agora com a nomenclatura “urbanização de assentamentos precários” <<https://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/programas-habitacionais/requalificacao-habitacional-e-urbana/urbanizacao-de-assentamentos-precarios>>. Acesso: 12 dez. 2022. Não obstante a identificação de programas, parceiros institucionais e de fontes de recursos, todos esses esforços também ficaram comprometidos em razão do Projeto de Lei nº 529/2020 encaminhado pelo então governador João Dória (PSDB) à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, por meio do qual propôs a extinção da CDHU.

foram distribuídos por meio da “demanda dirigida”, concretizada através da indicação direta da Prefeitura para as famílias em situação de alta vulnerabilidade (LAMÔNICA, 2013, p. 81/82). Desse volume, penas 200 UH foram direcionadas para a população residente em favelas ou em áreas de irregularidade fundiária, o que fez com que o programa “não tenha tido suas unidades destinadas para o pior do déficit habitacional no município” (LAMÔNICA, 2013, p. 107) nos primeiros anos de produção habitacional.

O último ano de contratação para novas unidades habitacionais do Faixa 1 foi 2013, retornando apenas a partir de 2016 para a faixa 1,5, criada para o PMCMV 2. Essa modalidade de financiamento concedia até R\$ 47.500,00 de subsídio para os compradores, com 5% de juros ao ano, para famílias com salário de até R\$ 2.600,00 mensais<sup>33</sup>. A mudança sobre o tipo de produção ocorreu após a publicação da Portaria 267, pelo Ministério das Cidades, diminuindo o acesso direto dos municípios aos subsídios federais, que “passaram a ter uma atuação mais indireta, como fomentadoras, com o objetivo de atrair a produção privada para seus territórios” (BAURU, 2020, p. 71).

A nova modalidade do Faixa 1,5, que beneficiavam apenas as famílias que podiam comprovar renda por meio de financiamento direto, não mais contemplou a distribuição por sorteio ou demanda dirigida promovidos pelas prefeituras municipais, afetando drasticamente o destino da produção de habitação para as classes mais baixas e moradoras de favelas em áreas de risco. Desse período em diante, foram transferidas famílias residentes de favelas apenas para empreendimentos contratados nos anos anteriores, mas que, por fatores diversos, sofreram atrasos na entrega.

Das 5.288 UH contratadas para a Faixa 1 até 2013, 1.712 foram concluídas após 2016 (Tabela 8). Já os empreendimentos que mais demoraram para ser entregues a partir de sua data de contratação foram os Conjuntos Chácara das Flores I e II (5 anos), o Residencial Manacás (8 anos), e o Três Américas I (9 anos).

---

<sup>33</sup>Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida/programa-minha-casa-minha-vida-mc> Acesso: 18 dez. 2022.

**Tabela 8: Contratação na Primeira Fase do PMCMV em Bauru entre 2010 -2013 para o Faixa 1**

Nome do Empreendimento	U.H.	Tipo	Ano de aprovação	Ano de Conclusão
Res. dos Eucaliptos	400	Apt.	2010	2011
Conj. São João do Ipiranga	38	Casa	2010	2011
Conj. Hab. Jd. Ivone	132	Casa	2010	2012
Conj. Moradas dos Buriti	254	Casa	2010	2012
Res. Mirante da Colina	240	Apt.	2010	2012
Res. Monte Verde I	208	Apt	2010	2012
Res. Três Américas I	496	Apt.	2010	2019
Res. Arvoredo	496	Apt.	2012	2015
Res. Água da Grama	560	Apt.	2012	2014
Res. Santana	576	Apt.	2012	2014
Res. Três Américas II	384	Apt.	2012	2014
Cond. Res. San Sebastian	160	Apt.	2012	2016
Res. Chácara das Flores	176	Apt.	2012	2017
Res. Chácara das Flores II	176	Apt.	2012	2017
Res. Monte Verde II	288	Apt.	2013	2015
Res. Jd. TV	192	Apt.	2013	2016
Res. dos Ypês	224	Apt.	2013	2016
Res. Manacás	288	Apt.	2013	2021
<b>Total</b>	<b>5.288</b>			

Fonte: elaboração própria, com base em Damasceno (2021) e BAURU (2019).

A transferência dos moradores para as novas residências do PMCMV/Faixa 1 resultou na erradicação de algumas ocupações irregulares (LOUSADA, 2015), e um desses casos foi o da “Favela do Ivone”, localizada às margens do Córrego do Barreirinho e do loteamento do Jardim Ivone (Figura 29).

A favela homônima surgiu no mesmo período em que foi aprovado o loteamento, no final dos anos de 1990. Os danos ambientais causados pelo acúmulo de lixo no córrego, o lançamento de esgoto *in natura*, e os processos erosivos consequentes da ocupação irregular na área, além da situação de risco de desabamento das casas, justificaram a remoção das famílias para o empreendimento do PMCMV do Faixa 1 em 2011, construído originalmente com 132 UH. O empreendimento também abrigou outras 11 famílias da Favela do Barreirinho — localizada às margens do mesmo córrego — a qual havia sido erradicada nos anos 1990, mas que voltou a apresentar novos moradores em meados nos anos 2000 (Figura 30).

**Figura 29: Vista aérea da Favela do Ivone e do Barreirinho (2010)**



Fonte: Google Earth.

**Figura 30: Vista aérea do Jardim Ivone após a construção de HIS e demolição da “Favela do Ivone” (2013)**



Fonte: Google Earth

Parte dos moradores do Jardim Vitória e do Cutuba foram transferidos para as 38 unidades do empreendimento São João do Ipiranga, em 2011 (Figura 31). As habitações foram distribuídas pela Prefeitura entre os moradores que se encontravam em maior situação de vulnerabilidade, com os objetivos de desadensar essas áreas e garantir dimensões mínimas para os lotes destinados às famílias remanescentes, decisão que manteve a maioria dos residentes em suas favelas de origem, para posterior regularização fundiária.

A ocupação no Cutuba estava localizada em área previamente urbanizada, já servida de água, coleta de esgoto e iluminação e asfaltamento, não sendo necessárias intervenções urbanísticas, enquanto o Jardim Vitória, possuía acesso incompleto a serviços, faltando obras de infraestrutura em drenagem, asfaltamento e a regularização fundiária.

**Figura 31: Jardim Vitória antes e depois do desadensamento (2010/2013)**



Fonte: Elaboração própria com imagem do *Google Earth*.

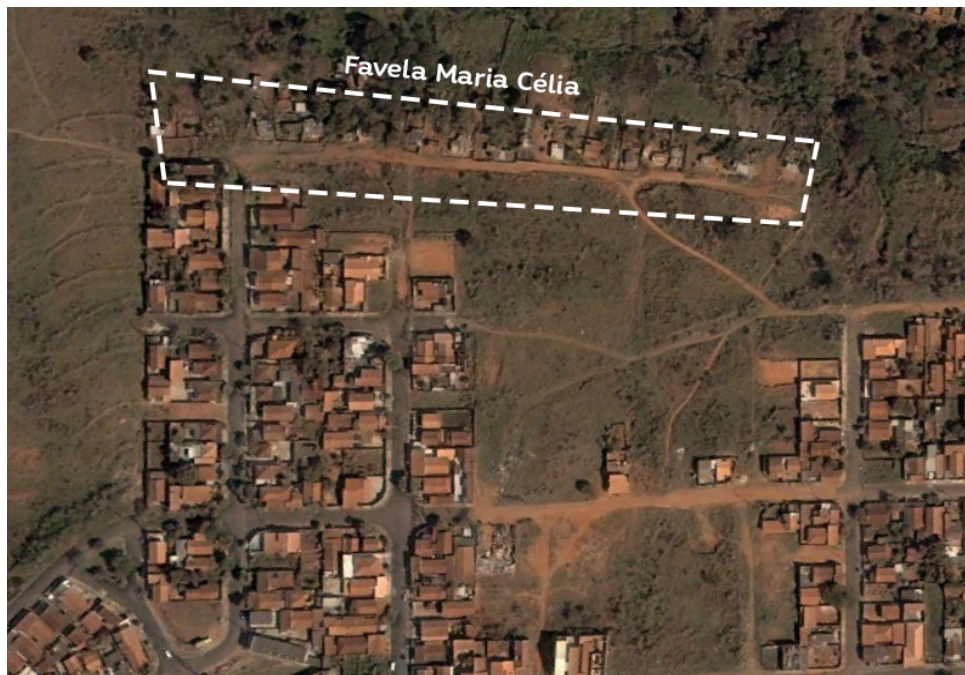
Em 2012, foi lançado o empreendimento do PMCMV Moradas dos Buriti, localizado no Parque Roosevelt com 254 UH (Figura 32), “sendo que cerca de 30 casas foram direcionadas aos moradores da favela do Jardim Maria Célia (Figura 33), demolida para dar lugar à Avenida Nações Norte” (LAMÔNICA, 2013, p.100), não havendo reocupação área até o momento.

**Figura 32: Vista aérea da implantação do Conjunto Moradas do Buriti (2013)**



Fonte: Elaboração própria, com imagem do *Google Earth*.

**Figura 33: Vista aérea da Favela Maria Célia (2008)**



Fonte: Elaboração própria com imagem do *Google Earth*.

Também foram realizadas ações de urbanização parcial em algumas das favelas remanescentes. A Favela Ferradura (Figura 34), por exemplo, ocupada desde 1980, sofreu as primeiras intervenções com o asfaltamento das avenidas que circundam a ocupação, no ano de 2011. Entre 2013 e 2016 foram realizadas obras de infraestrutura, iluminação e drenagem.

**Figura 34: Vista aérea da Favela Ferradura após intervenções urbanas e desadensamento (2016)**



Fonte: elaboração própria com imagem do *Google Earth*.

A qualidade das intervenções é bastante questionável porque aplica, sem sucesso, o modelo de redes de infraestrutura reproduzido no restante da cidade em um espaço com ocupação bastante irregular. O resultado inclui postes de iluminação pública ocupando pequenas vielas e um sistema de drenagem ineficiente, que não acompanha os desníveis do terreno, causando empoçamento em dias de chuva. A pavimentação no assentamento segue ainda sem execução, com uma única rua asfaltada para a passagem de ônibus, com calçamento de dimensões inadequadas para a circulação de pedestres (KRAUSE, 2020) (Figura 35).

Alguns moradores dessa ocupação também foram transferidos em meio ao desadensamento da área (necessário para as obras de infraestrutura) e remoção das ocupações em situação de maior precariedade. Das 1.200 famílias registradas pelo PLHIS em 2011, apenas 18 foram realocadas para o Residencial Três Américas II, localizado próximo ao Núcleo Edson Francisco da Silva, na zona oeste da cidade, com o total de 496 UH (LAMÔNICA, 2013). As ações de regularização fundiária só foram realizadas nos anos seguintes, mesmo sem incremento na infraestrutura.

**Figura 35: Intervenção urbana na Favela Ferradura (2013)**



Fonte: *Google Earth*.

O Jardim Nicéia é outra emblemática favela que dispôs de suas primeiras obras urbanas realizadas em 2012, iniciativa associada à urbanização de seu território adjacente e particularmente à construção de empreendimentos imobiliários voltados para as classes de alta renda no entorno próximo — ensejando o forte contraste entre enclaves fortificados e favelas (KRAUSE; GOULART, 2022) —, alguns dos quais contíguos ao assentamento (Figura 36). Desse modo “as intervenções foram realizadas lentamente ao longo dos anos, incluindo obras de drenagem, iluminação pública e uma praça, voltada para as atividades de lazer e inaugurada em 2013” (CUNHA, 2020).

A urbanização ainda é precária e incompleta, com pavimentação e obras de drenagem ausentes em muitas das vias (Figura 37). A área é particular e tem processo corrente de integração de posse, gerando entraves jurídicos para a regularização fundiária da ocupação, sendo uma das mais antigas que se tem registro em Bauru, cuja origem remonta à década de 1960.

**Figura 36: Jardim Niceia e os condomínios fechados no entorno próximo antes das intervenções (2013)**



Fonte: elaboração própria com imagem do *Google Earth*.

**Figura 37: Jardim Niceia após intervenções urbanísticas (2016)**



Fonte: *Google Earth*.

Analisando esses casos, é possível constatar que no período 2010-2016 algumas poucas favelas foram objeto de intervenções do poder público municipal, tal qual registrado nas diretrizes do PLHIS. Das 21 favelas descritas no Plano, apenas três foram erradicadas, e outras cinco que sofreram outros tipos de intervenção urbana não tiveram suas ações previstas concluídas plenamente (Quadro 12).

**Quadro 12: Situação das favelas registradas no PLHIS após ações da Prefeitura Municipal de Bauru**

Ocupação	Ação	Data	Status
Parque Real	Remoção Total	2011	Erradicada
Cutuba	Remoção Parcial	2011	Permaneceu no local de origem
Jardim Vitória	Remoção Parcial	2011	Permaneceu no local de origem
Jardim Ivone	Remoção Total	2012	Erradicada
Barreirinho	Remoção total	2012	Voltou a ser ocupada posteriormente
Maria Célia	Remoção Total	2012	Erradicada
Jardim Nicéia	Urbanização Parcial	2012	Permaneceu no local de origem
Favela Ferradura	Urbanização e remoção parciais	2013/2015	Permaneceu no local de origem

Favelas sem intervenção : Jardim Gerson França; Vila São Manuel; Jardim Andorfato; Parque das Nações; Jardim Yolanda; Ilha de Capri; Parque Jaraguá; Jardim Europa; Vila Santista; Vila Zillo; Vila Aimorés; Pousada da Esperança

Fonte: elaboração própria com dados de BAURU (2011; 2019).

#### *4.1.3 O Programa Minha Casa Minha Vida após 2016 e as ações municipais para regularização fundiária dos núcleos urbanos informais.*

Embora mantivesse suas características principais como política de financiamento habitacional, o Programa Minha Casa Minha Vida sofreu ajustes e mudanças no curso de sua vigência e teve pelo menos três grandes fases em que o volume de recursos e de contratações variaram, observando-se uma gradativa diminuição do alcance da Faixa 1, cujos recursos subsidiados tinham origem no Fundo de Arrendamento Residual (FAR) com aporte do Orçamento Geral da União (OGU). Como era de se prever, tais mudanças também se refletiram em Bauru. Após o encerramento das contratações pelo poder público de empreendimentos habitacionais para a Faixa 1 do PMCMV — destinada justamente para o atendimento à população com renda de até 3 S.M. e que corresponde, segundo o PLHIS “ao grande gargalo do déficit habitacional” (DAMASCENO, 2021, p. 198) — foram aprovados outros empreendimentos para a Faixa 1,5 do (Tabela 9).

A entrega dos empreendimentos habitacionais faltantes da Faixa 1, contratados até 2013, impediu que a distribuição de casas populares para os moradores de favela cessasse completamente após 2016. O primeiro dos conjuntos habitacionais finalizados após esse período foi o residencial San Sebastian que “recebeu 48 famílias que antes estavam na ocupação Santa Filomena (Figuras 38 e 39), valor que representa 30% de um total de 160 UH” (WEFFORT, 2021, p. 121). O assentamento estava localizado próximo à área de ZEIS 2

– onde foi implantado o empreendimento — e estava demarcado no PLHIS como área de remoção total por se encontrar próximo ao Córrego da Grama.

**Tabela 9: Contratação na do PMCMV após 2016 para o Faixa 1,5**

<b>Nome do Empreendimento</b>	<b>U.H.</b>	<b>Tipo</b>	<b>Ano de aprovação</b>
Pq. Biaggi	154	Apt.	2016
Pq. Bari	40	Apt.	2017
Jd. Mainichi	38	Apt.	2018
Monte Verde III	20	Apt.	2018
Pq. Bela Espanha I	53	Apt.	2018
Pq. Bela Espanha II	38	Apt.	2018
Res. Vida Nova Bauru	423	Casa	2019
<b>Total</b>	<b>766</b>		

Fonte: elaboração própria, com base em Damasceno (2021) e BAURU (2019).

**Figura 38: Santa Filomena pré-intervenção (2013)**



Fonte: elaboração própria com imagem do *Google Earth*.

**Figura 39: Conjunto Habitacional San Sebastian e localização da antiga favela Santa Filomena (2017)**



Fonte: elaboração própria com imagem do *Google Earth*.

Os residenciais chácaras das Flores I e II (Figura 40), localizados no Parque Roosevelt, receberam moradores de vários assentamentos irregulares em Bauru em 2017, com 53 famílias removidas do Parque das Nações; 12 do Jardim Yolanda, e famílias retiradas do Jardim Marise [14], Jardim Gérson França [36], e Vila São Manuel [35] (BAURU, 2017).<sup>34</sup>

**Figura 40: Localização dos empreendimentos Chácara das Flores I e II (2017)**



Fonte: *Google Earth*.

<sup>34</sup> Disponível em <<https://www2.bauru.sp.gov.br/materia.aspx?n=25681>> Acesso: 10 dez. 2022.

Conforme laudo da SEPLAN destinado à remoção dos habitantes dessas regiões, todas as famílias estavam em áreas próximas de córregos propensas deslizamento, e apresentavam condições habitacionais bastante precárias. Mesmo nessas circunstâncias, a remoção não foi completa em nenhum desses casos, restando ainda algumas moradias nessas localidades.

Com a paralisação da produção de habitação financiada pelo governo federal, houve avanços para a regularização fundiária das favelas. A esse respeito, Cunha (2020) ressalta a importância da modificação na legislação iniciada em 2015 e concluída em 2017, “que altera a redação dos artigos 13 e 14 da Lei Municipal nº 5.766, de 30 de julho de 2009, regulamentando os art. 81 a 85 da Lei Municipal nº 5.631, de 22 de agosto de 2008 — Plano Diretor Participativo do Município de Bauru, que dispôs sobre as Zonas Especiais de Interesse Social — ZEIS e estabeleceu normas para a implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHIS” (BAURU, 2017).

A legislação anterior previa somente a concessão do direito de uso dos lotes, e a partir das novas alterações, incluiu-se a possibilidade de doação dos lotes de forma não onerosa pelo poder público, facilitando enormemente a transição legal da propriedade para os moradores das ocupações. As favelas que fizeram essa “transição legal” para bairros regularizados a partir da aprovação da nova lei foram o Jardim Vitória (Figura 41), Jardim Olímpico, e Cutuba em 2017. De todas essas ocupações, merece registro o fato de que o Jardim Vitória foi a única que necessitou, além do desadensamento, outras obras de urbanização, que iniciaram em 2017 e atualmente estão próximas da finalização.

A regularização de uma parcela do Parque Jaraguá (Figura 42), iniciada em 2018, teve suas intervenções urbanas pontuais financiadas pelo governo federal através do PAC 2 para a execução de obras objetivando a requalificação e asfaltamento de vias carroçáveis, e instalação de iluminação pública<sup>35</sup>, restando a desafetação de uma área que continha aproximadamente 60 famílias em situação de risco para a completar integralmente as intervenções (PLHIS, 2011).

Os procedimentos foram viabilizados pela “união dos programas das diferentes esferas de governo (municipal, estadual e federal), o que permitiu ao município realizar as etapas necessárias previstas nos planos de regularização fundiária (CUNHA, 2020, p. 90). O processo de regularização tramitou desde 2008 com a inscrição das ocupações no Programa

---

<sup>35</sup> Disponível em: <<https://www2.bauru.sp.gov.br/materia.aspx?n=28851>>. Acesso: 18 dez. 2022.





Algumas favelas incluídas no PLHIS que não foram completamente erradicadas, ou que ainda não haviam sofrido processos de regularização fundiária, são identificáveis nesse mapa, tais como: Barreirinho (previamente erradicado com a mudança das famílias para o Jardim Ivone); Favela do Ferradura; Ilha de Capri; Jardim Europa; Jardim Marise; Gerson França; Parque das Nações; Parque Jaraguá; Vila Aimorés; Vila Santista e Jardim Central; e Pousada da Esperança.

Na segunda década do séc. XXI, mais precisamente entre a elaboração do Plano de Habitação (2011) e o início do processo de revisão do Plano Diretor Participativo (2019), surgiram novas favelas no município: os Assentamentos Piquete I e II; Bispaço; Primavera; Cristal; Jardim Helena; Córrego Vargem Limpa; Morada Nova; Assentamento UNIP; Virgínia Rainha; Terra Prometida e Chácara Bequeli.

Uma consideração pertinente a respeito dessas ocupações é que uma grande parcela desses assentamentos está localizada próxima a outras favelas consolidadas, evidenciando que os núcleos mais antigos exerceram um papel de “ímã” para as novas ocupações. A ocupação da área do Bispaço (Figura 44) encontra-se nas imediações da Favela Ferradura; a Chácara Bequeli fica ao lado das favelas Gerson França e Marise (Figura 45); o Jardim Helena faz divisa com a Pousada de Esperança; e as ocupações Piquete I e II estão próximas ao Parque das Nações (Figura 46). Na mesma lógica, destaca-se o aglomerado de ocupações recentes na Zona Leste da Cidade, que reúne os Assentamentos Cristal, Morada Nova, Terra Prometida e Vila Operária, próximos à Vila Aimorés (Figura 47).

**Figura 44: Assentamento Bispaço próximo à Vila do Sucesso (2021)**



Fonte: elaboração própria, com imagem do *Google Earth*.

**Figura 45: Chácara Bequeli, Gerson França e Marise**



Fonte: elaboração própria, com imagem do *Google Earth*.

**Figura 46: Parque das Nações e Assentamentos Piquete I e II**



Fonte: elaboração própria, com imagem do *Google Earth*.

Os assentamentos Nasralla 1 e 2, Chácara São João e Loteamento Nemésio, apesar de configurarem irregularidade fundiária — razão pela qual foram registrados no mapa pela PMB —, são loteamentos privados que abrigam casas voltadas para alta renda ou Chácaras de recreio, portanto, não são favelas.

Sem a incorporação em nenhum Plano recente, visto que ainda não foi aprovada a nova versão revisada do Plano Diretor de Bauru, e tampouco atualizado o Plano Local de Habitação de Interesse Social, alguns relatórios internos da Secretaria de Planejamento,

responsável pela realização do diagnóstico das ocupações entre 2018 e 2019, apontaram que os assentamentos Piquete I e II deverão ser removidos.

**Figura 47: Aglomerado de favelas na Zona Leste da Cidade**



Fonte: elaboração própria, com imagem do *Google Earth*.

Como objetivo de 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 Prefeitura Municipal de Bauru lançou em 2019 o ‘Casa & Cidadania’. A declaração do ex-prefeito Clodoaldo Gazetta (2016-2020) explica que o programa promove Parcerias Público-Privadas (PPPs): “a Prefeitura entra com o terreno e a construtora vem com as casas. Uma parte do valor do terreno serve para abater o valor das parcelas das famílias mais carentes”.<sup>36</sup>

Com esse propósito, foi realizado uma espécie de Censo habitacional, através do qual os habitantes deveriam cadastrar a sua situação de renda e de regularização fundiária. Em menos de 24 horas do lançamento do site oficial, foram feitos 1.000 cadastros; e em 48 horas mais de 5.000 (BAURU, 2019). Ao todo, dezesseis mil famílias se declararam demandantes, mais de 50% com renda mensal de até dois salários mínimos (BAURU, 2020).

O programa possuiu o mérito de atualizar parte do que compõe os dados referentes a demandas quantitativas por novas unidades de habitação do município no ano de 2019 — sem uma reformulação do PLHIS — além de caracterizar socioeconomicamente a população mais afetada pelo déficit. Entretanto, a política não apresentou números expressivos no

<sup>36</sup> Disponível em: <<https://psd.org.br/noticia/bauru-sp-vai-construir-mais-20-mil-moradias-populares/>> Acesso: 11 dez. 2022.

direcionamento dos interessados em adquirir imóveis, pois a maioria das famílias não se enquadrava nos critérios de financiamento dos empreendimentos cadastrados para comercialização.

Acerca da captação de recursos para a construção de HIS após a paralisação do PMCMV, o governo estadual aprovou, em 2021, um volume de R\$ 3,1 milhões de recursos da modalidade “Nossa Casa — Apoio” para fomentar a construção de 288 unidades habitacionais em Bauru<sup>37</sup>. A Secretaria Estadual da Habitação forneceria “cheques-moradia” às famílias com renda de até três salários mínimos para a aquisição de imóveis em empreendimentos aprovados pela pasta. Sobre o programa:

O Programa NOSSA CASA, criado pelo Decreto Estadual nº 64.419/19, prevê a parceria das três esferas de Governo (Estadual, Municipal e Federal) juntamente com a iniciativa privada, para a viabilização de empreendimentos voltados para a Habitação de Interesse Social. Esta parceria possibilitará que famílias de baixa renda adquiram sua casa própria a preços abaixo do mercado e de forma mais acessível (SÃO PAULO, 2019, np.).

Com esse arranjo, as possibilidades de aquisição de imóveis mediante políticas de financiamento são insuficientes para beneficiar famílias vivendo em situação de informalidade urbana nos assentamentos precários, as quais “muitas vezes, não têm como comprovar renda ou não têm capacidade financeira para arcar com as parcelas” (CUNHA, 2020, p. 92). Para este segmento populacional, 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).

Ainda sobre a produção de HIS, o Residencial Manacás foi o último conjunto a abrigar moradores de favelas através de demanda dirigida do PMCMV, em 2021 (Figura 48). O atraso para a entrega das UHs foi justificado pela ocupação irregular que ocorreu em meados de 2016, quando algumas famílias ocuparam os apartamentos que estavam há alguns anos com as obras estacionadas. Só em 2019 foram retomadas as atividades no residencial, após a expulsão dos ocupantes.

A porcentagem de ocupação das UH pelas famílias reassentadas representou 50% de um total de 288 UH do conjunto habitacional (WEFFORT, 2021, p. 121), que recebeu 129 famílias da ocupação Parque Jaraguá (que a partir dessa remoção não abriga mais ocupações

---

<sup>37</sup>Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/orgaos-governamentais/secretaria-da-justica-e-cidadania/sp-inaugura-obras-anuncia-investimentos-e-debate-criacao-da-unidade-regional-bauru-2/>. Acesso: 17 dez. 2022.

irregulares), 15 famílias da ocupação Jardim Andorfato e outras 10 famílias da Vila Santista. Essas duas últimas favelas tinham poucas habitações, e foram completamente erradicadas após a mudança dos moradores.

**Figura 48: Residencial Manacás (2022)**



Fonte: elaboração própria, com imagem do *Google Earth*.

Com a última entrega do PMCMV, vale tecer algumas observações sobre o modelo de produção e implantação dos empreendimentos no município de Bauru. Diferente do padrão restrito que predominou com maior nitidez nos tempos da COHAB-BU — caracterizado pela localização periférica dos conjuntos habitacionais —, os empreendimentos do PMCMV combinaram escolhas locacionais também periféricas com territórios da malha urbana existente, próximos de áreas de favelas para as quais se pretendia sua erradicação, “em áreas remanescentes de antigos empreendimentos habitacionais de interesse social, ou de bairros populares” (DAMASCENO, 2021, p. 198).

O município optou 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). Também houve uma mudança na tipologia das habitações de interesse social, que passaram de predominantemente térreas para prédios residenciais. Ainda 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 existentes (WEFFORT, 2021, p. 136-137).

A propósito, não se pode ignorar que o Programa Minha Casa Minha Vida exerceu um papel importantíssimo no aquecimento da construção civil e na dinamização do mercado imobiliário local, pois, desde sua origem, no total foram contratadas 30.482 unidades habitacionais até 2021, para um déficit estimado em 2010 de 11.192 UH, ou seja, *superavit* de 272% (DAMASCENO, 2021, p. 259).

A própria regulamentação das ZEIS na legislação municipal (Lei Municipal nº 5.766/2009) esteve atrelada a este Programa, pois era condição para a captação de recursos da Caixa Econômica Federal. Dos 18 conjuntos contratados na Faixa 1, apenas 5 estavam localizados em áreas demarcadas como ZEIS 2 (Tabela 10). As áreas restantes enquadradas nessa categoria correspondem a 1,6 milhão de metros quadrados, com potencial construtivo que varia de 6.000 a 16.000 UHS (a depender das características dos empreendimentos como verticais ou horizontais) (BAURU, 2020).

Para finalizar a exposição analítica das ações do poder público diante da favelização, o último ato de regularização fundiária ocorreu na Favela Ferradura, atual Vila do Sucesso, em 2021. A doação de terra pública beneficiou 950 famílias moradoras do assentamento, que agora tem título de propriedade dos imóveis<sup>38</sup>, e desde 2016 não foi alvo de novas ações de urbanização, mantendo-se a urbanização incompleta. Vale citar que mesmo sem constituir uma iniciativa do poder público, a promoção de consultoria gratuita para projetos de melhorias habitacionais para 60 residências do novo bairro para os moradores da Vila do Sucesso, com recursos do CAU-SP em 2022.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Disponível em:

<<https://sampi.net.br/bauru/noticias/2125070/geral/2020/08/familias-do-ferradura-mirim--agora-vila-do-sucesso--recebem-da-prefeitura-titularidade-sobre-seus-imoveis>>. Acesso: 13 dez. 2022.

<sup>39</sup> Disponível em:

<<https://sampi.net.br/bauru/noticias/2080621/geral/2022/01/seguem-abertas-inscricoes-para-projeto-de-melhorias-em-moradias-da-vila-do-sucesso>>. Acesso 20 dez. 2022.

**Tabela 10: Transferência de moradores de favela para cada as unidades do PMCMV entre 2011-2021**

Ano	Nome do Empreendimento	ZEIS	Quantidade de famílias transferidas de favelas	Porcentagem em relação ao total de UH
2011	Conj. São João do Ipiranga	2	38	100.0%
2012	Conj. Hab. Jd. Ivone	2	132	100.0%
2012	Conj. Moradas dos Buriti	Não	30	11.8%
2014	Res. Três Américas II	2	18	4.6%
2016	Cond. Res. San Sebastian	2	41	25.6%
2017	Res. Chácara das Flores	Não	79	44.8%
2017	Res. Chácara das Flores II	Não	71	40.4%
2021	Res. Manacás	2	144	50%
<b>Total</b>			<b>553</b>	

Nota: não receberam moradores de favelas o Res. dos Eucaliptos; Res. Mirante da Colina; Res. Arvoredo; Res. Água da Grama; Res. Jd. TV; Res.; Três Américas II; Res. Monte Verde I e II

Fonte: elaboração própria, com base em Damasceno (2021); BAURU (2019).

#### 4.2 Ações promovidas pela Prefeitura para a desfavelização (2008-2022)

Esta seção apresenta um balanço sobre as ações realizadas nas favelas a partir de 2008 e analisa se foram cumpridas as iniciativas esperadas para cada ocupação no Plano Local de Habitação de Interesse Social (2011). No Quadro 13 são catalogadas as ações do poder público, sejam elas de regularização, urbanização ou regularização fundiária em sua escala (total, parcial, não realizada), e registrada a condição atual (*Status*) dessas favelas.

Relacionando a soma das famílias antes residentes nas favelas (553), entre as que foram reassentadas em conjuntos do PMCMV/Faixa 1 (Figura 49), e a expectativa de remoção de 584 famílias contida no Plano (BAURU, 2011, p. 84), o total de reassentados corresponde a 94,7% do previsto no PLHIS. Essa porcentagem pode causar a falsa impressão de que o planejamento foi executado conforme o previsto — ao menos em uma análise quantitativa e superficial — já que a maioria das famílias com necessidade de remoção foi realocada para novas residências. Mas essa conclusão é desautorizada pelos pela falta de revisão dos dados sobre as famílias residentes em favelas que não foram atualizados de 2011, até o momento (2022). Ademais, um novo Plano de Habitação não foi feito, não havendo a possibilidade de comparação possível entre as necessidades de habitacionais de 2021 e os dados sobre a situação habitacional produzidos há mais de dez anos.

**Quadro 13: Ações da Prefeitura Municipal nas favelas contidas no PLHIS entre 2011-2022**

<b>Favelas</b>	<b>Remoção</b>	<b>Regularização</b>	<b>Urbanização</b>	<b>Status</b>
Favela Ferradura	Parcial	Completa	Parcial	Regularizada, faltando obras de pavimentação e calçamento
Parque Jaraguá	Parcial	Completa	Parcial	Regularizada, faltando obras de pavimentação, drenagem e calçamento
Jardim Vitória	Parcial	Completa	Parcial	Regularizada, faltando em algumas ruas obras de infraestrutura (85% concluído)
Parque Real	Total	-	-	Erradicada (2012)
Jardim Ivone	Total	-	-	Erradicada (2012)
Barreirinho	Total	-	-	Voltou a ser ocupada após a remoção completa em 2012
Vila Santa Filomena	Total	-	-	Erradicada (2016)
São Manuel	Total	-	-	Erradicada (2017)
Vila Santista	Total	-	-	Erradicada (2021)
Jardim Andorfato	Total	-	-	Erradicada (2021)
Cutuba	Parcial	Completa	-	Regularizada (2018)
Parque das Nações	Parcial	Não Realizada	Não Realizada	A área permanece ocupada e só foram retiradas as famílias em situação de maior vulnerabilidade
Jardim Yolanda	Parcial	Não Realizada	Não Realizada	A área permanece ocupada e só foram retiradas as famílias em situação de maior vulnerabilidade
Jardim Niceia	Não Realizada	Não Realizada	Parcial	Falta regularização e urbanização completa
Jardim Marise	Parcial	Não Realizada	Não realizada	Falta regularização e urbanização completa
Jardim Gerson França	Parcial	Não Realizada	Não realizada	Falta regularização e urbanização completa

As Favelas Vila Aimorés; Pousada da Esperança; Jardim Europa; Vila Zillo; Ilha de Capri e Parque Santa Terezinha não sofreram intervenção

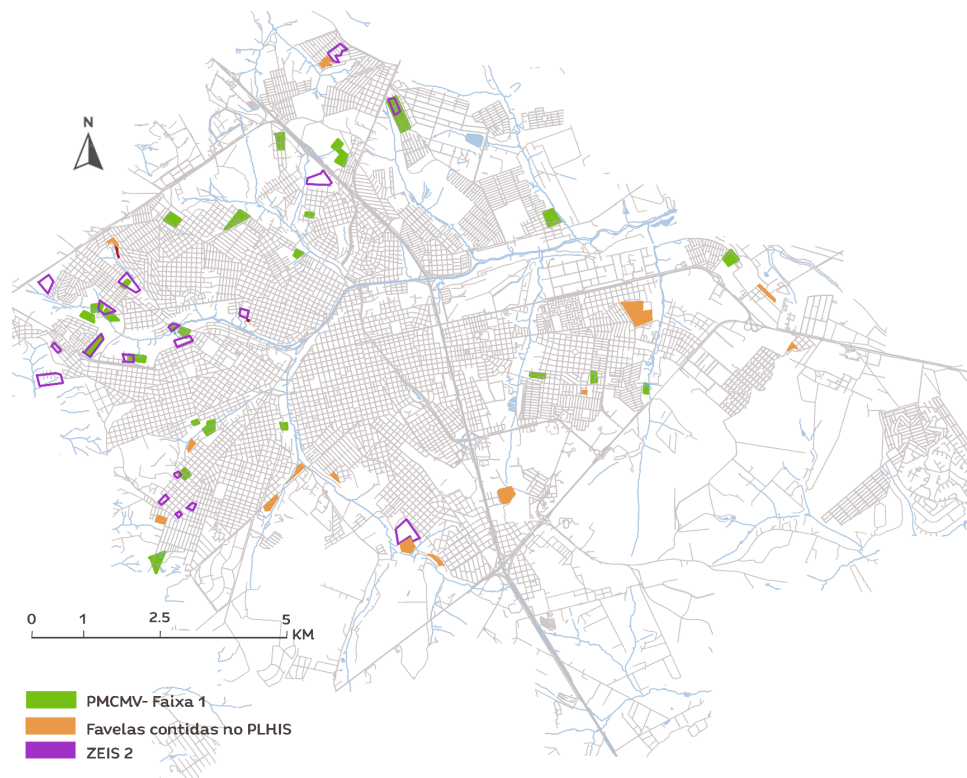
Fonte: elaboração própria.

O fato é que o número de favelas aumentou, juntamente com a sua população estimada (BAURU, 2020), mas não é possível afirmar precisamente qual é a quantidade de moradias em cada ocupação ou do contingente de pessoas assentadas. Com a dificuldade de classificar objetivamente essas ações como exitosas, ao menos é possível afirmar que há mérito na redução dos danos que poderiam ter sido causados em acidentes relacionados à natureza precária das habitações ou de sua presença em áreas de risco.

Já nas políticas públicas voltadas para urbanização e regularização fundiária, foi possível observar que prevaleceu a remoção das famílias localizadas em favelas para conjuntos habitacionais, sem registros de casos de regularização antes de 2017. A urbanização de favelas, mesmo após a institucionalização das ZEIS em Bauru (2008), não recebeu tantos recursos ou atenção do poder público. A esmagadora maioria das obras que ocorreram na última década foram realizadas com recursos municipais, enquanto as políticas de produção

habitacional contaram com vultosos investimentos do governo federal após a criação do PMCMV.

**Figura 49: Localização dos Conjuntos habitacionais PMCMV - Faixa 1**



Fonte: Elaborado pela autora

As favelas “erradicadas” foram transferidas para HIS do PMCMV, enquanto as regularizadas recentemente, carecem de obras de infraestrutura, em maior ou menor grau. A regularização fundiária tira o *status* da ocupação de favela (que para ser classificada como tal atravessa a falta do título de propriedade), mas para os moradores ainda não são universalizados acessos a equipamentos e serviços públicos essenciais, mantendo os “novos bairros” em situação de segregação socioespacial e precariedade urbanística.

Nessa produção em larga escala de novas habitações, chama atenção o baixo número de UH dedicados para demanda dirigida, que poderia chegar a 50% das unidades segundo os critérios do PMCMV. Das 5.288 UH produzidas para a Faixa 1, apenas 10,45% foram direcionados para os moradores de favela.

Sobre as ocupações irregulares que não sofreram nenhuma ação no período recente (a despeito de estarem catalogadas no PLHIS), e dos assentamentos que surgiram após 2011 e não foram registrados no Plano, existem entraves para a ação da Prefeitura em alguns casos.

As favelas do Jardim Europa, Cristal e Virgínia Rainha estão localizadas em terras pertencentes à União, enquanto o assentamento UNIP, e a Vila Operária estão em propriedade do governo estadual. A falta de recursos para a construção de HIS nos últimos anos, após o fencimento do PMCMV, fez com que a Prefeitura transferisse as ações de remoção ou regularização desses assentamentos para as esferas de poder correspondentes, eximindo-se de quaisquer responsabilidades.

Para os assentamentos em que foram realizadas remoções parciais (Parque das Nações e Jardim Yolanda), e para os assentamentos Ilha de Capri e Villa Zillo, existe o projeto de realocação para um novo loteamento que será financiado pela iniciativa privada, nos moldes no Programa Municipal “Casa & Cidadania”, denominado Vila do Cerrado — já aprovado, mas sem previsão para início das obras. O empreendimento ficará localizado no Jardim Europa (Figura 50), na rua Lázaro Rodrigues, próximo ao Jardim Yolanda, na área demarcada como ZEIS 2 no PDP. As demais ocupações permanecem sem projeto definido ou plano de ação orientado no futuro próximo. Ou seja, prevalecem a indefinição, a incerteza e a insegurança ao mesmo tempo que as próprias estatísticas oficiais admitem o aumento das ocupações irregulares e a persistência da favelização.

**Figura 50: Projeto de implantação do loteamento Vila do Cerrado**



Fonte: Arquivos da SEPLAN (2019).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das hipóteses levantadas nesta Dissertação é de que a pobreza urbana, fator estrutural para a difusão da favelização, tem como responsável para seu crescimento, a ação do Estado, em suas diferentes esferas de poder e níveis de governo. Enfim, as favelas não podem nem devem ser naturalizadas precisamente porque expressam um fenômeno social que é inseparável das formas através das quais o Estado enfrenta esse tema.

As políticas públicas urbanas foram de suma importância na intensificação da urbanização no interior paulista e, nesse sentido, o caso de Bauru se assemelha ao de outras cidades médias citadas nesse trabalho, que compartilharam historicamente de investimentos federais e estaduais para o seu desenvolvimento durante parte do século XX. Não por acaso, essas cidades apresentam aumento populacional a partir dos anos 1960, quando também são identificadas as primeiras favelas. Portanto, em que pesem ter melhorado o acesso à infraestrutura logística estadual e terem promovido a distribuição de investimentos vultosos na indústria e na agricultura, as políticas de desconcentração industrial e de interiorização do desenvolvimento concorreram decisivamente para transferir para essas cidades problemas urbanos antes privativos das grandes concentrações e regiões metropolitanas, tais como a saturação da oferta e cobertura de saneamento básico, transportes públicos e mobilidade urbana, equipamentos sociais e, claro, de políticas habitacionais.

Nesse sentido, este trabalho também pode ser relevante para novos estudos sobre favelas em outros recortes territoriais, que não os metropolitanos, tradicionalmente presentes na literatura. Como Bauru é uma cidade média do interior paulista, abre-se um horizonte analítico para uma compreensão menos rígida do que são as favelas, revelando também a importância de se analisar a aplicação de políticas de desfavelização de maneira ampla, para posteriormente revisar sua eficácia.

O estudo empírico deste trabalho sobre a situação da favelização e das correspondentes ações do poder público nas favelas da cidade de Bauru foi organizado em blocos temporais para facilitar a compreensão de sua evolução.

Na primeira fase, destacam-se a progressão do fenômeno da favelização e as ações do município promovidas entre os anos 1980 (quando é realizado o primeiro mutirão voltado para construção de HIS) e 2007, ano anterior à formulação do Plano Diretor Participativo de Bauru. Nesse recorte temporal, a erradicação das favelas promovida através da transferência dos moradores para habitação de interesse social foi a única estratégia de ação por parte do poder público visando à desfavelização, período que inclui a produção da COHAB-Bauru.

Com os efeitos da crise econômica na “década perdida”, o encerramento das atividades do BNH (1986) e a dependência da produção de novas UH para lidar com a questão das favelas, a Prefeitura de Bauru interrompeu por quase duas décadas as ações direcionadas para esses territórios, mesmo com as mudanças institucionais previstas na Constituição de 1988 e posteriormente com o Estatuto da Cidade (2001), com a exceção de dois conjuntos construídos nesse período pelo CDHU, mas que quantitativamente não apresentaram relevância no que diz respeito ao combate a favelização.

Vistos os resultados que comparam os processos de favelização e o desenvolvimento urbano de Bauru, faz-se necessário, registrar algumas questões metodológicas pertinentes relativas às dificuldades encontradas na coleta de dados e informações. Um dos principais contratempos desta pesquisa foi a necessidade de compilar informações em diferentes instituições públicas municipais sobre aspectos relativos às favelas e sua evolução física e demográfica. Os dados recolhidos são muitas vezes díspares, dispersos e complementares, distribuídos entre SEPLAN, SEBES, COHAB-BU, e também em fontes secundárias, em matérias veiculadas na imprensa, referências bibliográficas e trabalhos acadêmicos.

Antes dos anos 1990 são esparsos os registros contabilizando o número de ocupações, população e localização dos assentamentos no espaço urbano, que se restringem a levantamentos pontuais. Os dados encontrados apresentam 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.

Por esse motivo, a pesquisa não pode mensurar a situação da favelização e das correspondentes ações do poder municipal de modo a quantificar com precisão seus resultados, mas, antes, formular uma análise qualitativa histórica do município quanto às ações de combate à favelização, observando quais as estratégias utilizadas ao longo dos recortes cronológicos, distribuídas entre ações de remoção, urbanização ou regularização fundiária.

O segundo bloco da cronologia apresentou justamente o “retorno” das ações municipais nas favelas, ao mesmo tempo em que foi conduzida uma análise mais atenta dos formatos e instrumentos utilizadas para as intervenções. O propósito dessa abordagem foi delimitar as políticas públicas realizadas no território de Bauru, após a instituição do Plano Diretor Participativo de 2008 e do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de 2011, até o início da segunda fase do PMCMV.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social de 2011, como ferramenta de diagnóstico e de direcionamento para as ações do poder público, foi vital para a elaboração

desse trabalho, não só pela sua maior precisão em quantificar os assentamentos irregulares e as necessidades habitacionais, em comparação com dados contidos no IBGE (2010), quanto por apresentar os “caminhos possíveis” para a orientação de políticas públicas e os planos para cada assentamento para a década consecutiva. Não obstante, os critérios metodológicos adotados no PLHIS não são homogêneos, e concorrem para tornar imprecisos os diagnósticos de déficit habitacional.

A promoção da maioria das políticas voltadas para a desfavelização nos últimos anos, se deu por meio dos recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que exerceu um papel fundamental na dinamização do mercado imobiliário local, e ampliou, comparativamente às décadas de 1990 e de 2000, as opções de aquisição de moradias para as famílias com renda inferior a três salários mínimos (sendo este o grupo mais afetado pelo déficit habitacional).

Como terceiro recorte temporal, foram descritas as ações urbanas implantadas no município na segunda fase do PMCMV, iniciada em 2016, para construção e financiamento de habitação social, e as ações de regularização fundiária. Também foram identificadas as favelas documentadas nos estudos preliminares da revisão Plano Diretor de 2019, mas que ainda não possuem documentados os planos e estratégias específicas para novas intervenções, e quais seriam os planos possíveis para essas ocupações.

Em resumo, a categorização das formas de intervenção aponta um padrão detectável nas ações do poder público: predominaram as políticas de remoção, seguidas 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. As ações da Prefeitura Municipal guardam semelhança com os padrões observados em várias áreas do território nacional, onde a produção de novas unidades de habitação foi a tônica no que se refere ao combate às favelas durante os períodos de atuação da COHAB-BU e posteriormente do PMCMV.

Uma particularidade de Bauru se revela a partir dos dados relativos à produção de habitação, e do próprio espaço urbano como parte da dinâmica econômica dessa cidade. Os novos loteamentos, que até o ano 1996 eram majoritariamente produzidos pela COHAB-BU, e, mais recentemente, o aumento expressivo de loteamentos fechados, aqueceram o mercado imobiliário, privilegiando Bauru como um dos polos de “atração” para esse tipo de investimento. O contrassenso reside justamente que, em um município que possui como parte substancial da sua economia “produzir ainda mais cidade” (e novas habitações), a favelização se mostre crescente.

Quando a terra se torna um artigo valioso, as dinâmicas de segregação socioespacial são acentuadas enquanto são priorizadas as lógicas de mercado. Em sua paisagem, essas características podem ser observadas pelo espraiamento da mancha da cidade ao longo das décadas, orientado principalmente pela produção de habitação e loteamentos populares, que permaneceram concentrados nas franjas da cidade. Essa disposição dos empreendimentos imobiliários pelo espaço urbano distingue claramente o centro rico da periferia pobre, visibilizadas as desigualdades socioeconômicas contundentemente após os anos 1990, com a disseminação de enclaves fortificados, e tipologias de condomínios residenciais verticais e horizontais na região centro-sul.

Por essa razão, a construção de habitação popular pode ter garantido algum acesso das camadas sociais mais pobres à habitação no município, mas, principalmente, produziu mudanças significativas na estruturação do tecido urbano. A lógica de mercado que atraiu os conjuntos habitacionais de interesse social para as áreas mais baratas, portanto, mais distantes das localidades com infraestrutura, também acarretou a formação de vazios urbanos, e de áreas subutilizadas com loteamentos com taxas de ocupação baixas em relação ao seu potencial construtivo. Não é coincidência que muitas favelas em Bauru compartilham a mesma localização geográfica, concentradas majoritariamente em áreas de fundo de vale e próximas a outros loteamentos populares.

A produção de habitação popular pelo Estado não garantiu esforços proporcionais no direcionamento das UHs para a população das favelas e em situação de vulnerabilidade social e econômica. Historicamente no Brasil, as políticas de habitação foram reservadas para as chamadas “demandas solváveis”, cuja produção independe das condições reais de déficit, privilegiando a produção quantitativa de habitação orientada para o mercado imobiliário. Desse modo, mesmo que a produção imobiliária tenha ocorrido de maneira intensa em Bauru, houve aumento da favelização durante a década de 1980 e 1990, evidenciando a óbvia limitação das políticas que priorizam novas moradias.

A produção pública de habitação durante todo o período de atuação da COHAB-BU (14.822 UH até 1996) e do CDHU (983 UH), totaliza 15.805 unidades voltadas para as classes populares. Desse montante, apenas 1.621 UH foram feitas em regime de mutirão e orientadas especificamente para moradores de favelas. Em 2004, ano anterior à paralisação completa da produção de habitação para as faixas mais baixas de renda, o número de casas em favelas era de 1.845, montante que supera toda a produção habitacional direcionada para esse público produzida entre 1981 (data da construção do primeiro conjunto em regime de

mutirão) e 2005, quando foi finalizado o último conjunto habitacional público de mutirão pelo CDHU.

Um padrão similar — de disparidade da produção total de habitação sob regime de uma política pública habitacional e a quantidade direcionada para as classes mais baixas — também ocorreu na vigência do Programa Minha Casa Minha Vida em Bauru. Somente 23,8% do total de UH construídas durante o PMCMV foram direcionadas para a Faixa 1 (0-3 S.M.). Desse montante (5.288 UH), apenas 10,45% foram destinados aos moradores de favela via demanda dirigida.

Sobre a localização dos conjuntos habitacionais produzidos nas duas fases do PMCMV, (se comparada com o modo de produção da COHAB-BU, que abriu grandes manchas de ocupação na malha da cidade, completamente desconectadas do tecido urbano), as HIS mais recentes são integradas às áreas já loteadas, mas isso não significa que essas áreas sejam necessariamente “urbanizadas” com toda a infraestrutura e equipamentos públicos necessários para a superação das desigualdades.

A problemática que envolve a ação do poder público e as escolhas do Estado nas abordagens de intervenção nas favelas, é que as novas unidades de habitação quase sempre “não foram quantitativamente suficientes e tampouco qualitativamente adequadas para conter o crescente déficit habitacional e promover ações adequadas de inserção urbanística” (KRAUSE; GOULART, 2021, p. 4). Ou seja, enquanto a intervenção do Estado mantiver a conduta unilateral e direcionada à leitura das questões das favelas puramente conectada ao “*deficit* habitacional” não serão solucionados os problemas estruturais responsáveis pela disseminação do fenômeno recorrente da favelização, entendido como estratégia de sobrevivência dos segmentos que não são atendidos pelas políticas públicas.

Esse cenário pode ser observado em Bauru, com o “retorno” de algumas das favelas que foram erradicadas por um breve momento, mas que reapareceram no mesmo local anos depois: como são os casos relevantes do Jardim Ivone e Parque Jaraguá, erradicadas com operações de mutirão após 1996, e a do Barreirinho, que volta a ser ocupada em 2013.

Apesar da baixíssima taxa de transferência das populações de favela para conjuntos habitacionais, os dados coletados demonstram em mesma medida a dependência do município dessas mesmas políticas federais de habitação para o combate da favelização, com paralisação de investimentos e políticas públicas após a interrupção das atividades produtivas da COHAB-Bauru em 1996, e do PMCMV em 2019, contribuindo para o crescimento considerável da população residente nas ocupações irregulares.

O que se esperava de transformações possíveis, na forma como os municípios

encararam a favelização resultantes dos marcos institucionais inovadores, — do Estatuto da Cidade (2001), do Plano Diretor Participativo (2008) ou ainda do PLHIS (2011), que resultou na Lei Municipal nº 6.575/2014, que instituiu a Política Municipal de Habitação, o Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação — na realidade não se confirmou em Bauru.

Dos instrumentos é aplicada no território bauruense, e, mesmo após a regulamentação do instrumento da ZEIS em 2009, da demarcação de novas áreas que se enquadravam em contextos de regularização fundiária, e de terrenos propícios para a construção de habitação de interesse social, apenas metade das ocupações irregulares registradas entre 2008–2011 sofrem intervenção, com a maior porcentagem de favelas erradicadas através da remoção completa dos assentamentos para conjuntos habitacionais do PMCMV. Do mesmo modo, foram pouco utilizados os instrumentos previstos nas ZEIS para a realização dessas ações, sejam elas de regularização ou de provisão habitacional.

Em parte, a situação das famílias residentes nas ocupações justifica que a remoção é muitas vezes a única alternativa de intervenção compatível, especialmente quando se trata de áreas de risco, de fundo de vale, e de interesse ambiental. Além disso, existe a limitação de captação de recursos federais, que foram expressivos em Bauru para o PMCMV, mas o mesmo não se repetiu para as obras de regularização fundiária e urbanização das favelas, financiadas quase que exclusivamente com recursos municipais.

Os casos de regularização fundiária iniciados após a aprovação da Lei Municipal nº 6.904, em 2017, que permite a doação direta de terras *status* de “favela para bairro”, garantiu para os moradores o direito à propriedade. Mesmo pesando como mais justa e socialmente responsável a permanência dos moradores nas ocupações de origem — quando seguidas de melhorias urbanísticas e regularização fundiária para os assentamentos irregulares — no município de Bauru essas ações superam apenas parte dos desafios correspondentes à desigualdade socioespacial as quais foram submetidas as famílias residentes nas últimas décadas.

A urbanização incompleta e a falta de equipamentos urbanos é parte do que mantém essa população em um *status* de “menos direitos” mesmo que a situação de ilegalidade tenha sido teoricamente superada. A urbanização realizada em todos os casos apresentados transcorreu de maneira incompleta e pontual, e em casos como da Vila do Sucesso (antiga favela Ferradura), do Jardim Nicéia (ainda sem regularização) e do Parque Jaraguá, a maioria desses bairros permanece sem pavimentação.

Se a favelização ocorre com base em fatores semelhantes, onde há desigualdade social somada ao inchaço urbano causado pelo crescimento das cidades, e por consequência, da falta de acesso da população menos abastada à habitação e à terra urbanizada, o que difere a situação dos municípios a respeito da difusão da favelização é justamente a implantação de políticas públicas e ações específicas que se adéquem à realidade de sua configuração urbana.

Feitas as justas críticas às políticas de habitação e urbanização para os habitantes de favelas e à condução da Prefeitura na aplicação dessas políticas, é impossível deixar de registrar que o desmonte das instituições voltadas para a intervenção nesses espaços nos últimos anos de governo contribuíram para um aumento da precarização habitacional, sem que uma alternativa fosse conduzida no âmbito federal. Com o retorno das políticas habitacionais do PMCMV e outras medidas anunciadas pelo governo eleito em 2022, cabe à atual gestão local propor soluções para alguns dos problemas amplamente discutidos pela literatura especializada.

A respeito da dimensão prática da elaboração e implantação de políticas públicas urbanas, é elementar que sejam frequentemente atualizados os levantamentos sobre os aspectos físicos e demográficos dos assentamentos, além do correspondente diagnóstico socioeconômico de seus moradores. A falta de informações sobre espaços com crescimento dinâmico, como no caso das favelas, pode inclusive prejudicar o seu andamento e execução, se contempladas as modificações (que podem ser drásticas em curtos intervalos temporais) nas demandas de uma determinada ocupação, tornando obsoletas propostas e planos de ação realizados pelo poder público em anos recentes, como no caso do PLHIS de 2011.

A imprecisão nos dados é ainda mais significativa quando se observa o aumento no número de ocupações irregulares entre 2016 e 2019 (reflexo da crise econômica nacional e de seus efeitos sociais perversos) e entre 2020 e 2021 (durante a pandemia de COVID-19), que afetaram ainda mais o acesso da população pobre à moradia no mercado formal, resultando no aumento da favelização. Na falta de indicadores mais rigorosos, espera-se que em breve sejam divulgados os resultados do Censo do IBGE sobre os aglomerados subnormais para a complementação dos dados em publicações futuras.

Ademais, espera-se que seja concluída a revisão do Plano Diretor de Bauru, iniciada em 2019, que poderá conter novas diretrizes e parâmetros institucionais sobre as estratégias de atuação da administração municipal sobre as intervenções urbanas nas favelas da cidade. Mas como políticas públicas são condicionadas pelos atores políticos que as conduzem, nada garante que a situação atual seja superada. Há muito por lutar e muito mais por fazer.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. de. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão das favelas do Rio de Janeiro. **Espaço & Debates**, v. 37: 34-46; 1994.

AMORIM Fº, O. & SERRA, R.V. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, T.A. & SERRA, R.V. **Cidades Médias Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

ANTONUCCI, D.; SAMORA, P. R. A política nacional de habitação e a urbanização de assentamentos precários no Brasil contemporâneo (2001-2015). **IV Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**. IV ENANPARQ: Estado da arte. Porto Alegre (Brasil): Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

AZEVEDO, S. de; ARAÚJO, M. B. Questões metodológicas sobre o déficit habitacional o perigo de abordagens corporativas. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, v. 9, n. 17, pp. 241-255, 2007.

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964- 86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 107–119, out./dez. 1988.

BALBIM, R. Avanços Recentes no quadro normativo federal da regularização fundiária. **Planejamento e Políticas Públicas: PPP**, Brasília, v. 34, n. 2, p. 289–320, 2010.

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. **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, **Déficit Habitacional: cruzamento de dados aponta que número de imóveis sem uso equivale a demanda por moradia social**, 2020, Disponível em: <<https://www.bauru.sp.leg.br/imprensa/noticias/deficit-habitacional-cruzamento-de-dados-aponta-que-numero-de-imoveis-sem-uso-equivale-demanda-por-moradia-social/>>. Acesso: 29 dez. 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.

BAURU. Lei nº 6.904/04. **Lei Municipal nº 6904, de 04/04/2017**. Disponível em: <[https://sapl.bauru.sp.leg.br/consultas/norma\\_juridica/norma\\_juridica\\_mostrar\\_proc?cod\\_norma=11642](https://sapl.bauru.sp.leg.br/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=11642)>. Acesso: 4 jul. 2022.

BAURU. **Plano local de habitação de interesse social**. Bauru: PMB, 2011. BAURU. **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. Lei Municipal nº 5.631, 22 de agosto de 2008. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Bauru. Bauru, p. 94. 2008b.

BAURU. Lei Municipal nº 4.126, de 12 de setembro de 1996. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Bauru e dá outras providências. Disponível em: <[http://sapl.bauru.sp.leg.br/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/4270\\_texto\\_integral.pdf](http://sapl.bauru.sp.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/4270_texto_integral.pdf)>. Acesso: 28 mai. 2022.

BENETTI, P. C.; CARVALHO, S. A. Projeto Urbano, Risco e Vulnerabilidade em Favelas: como lidar com um território em permanente transformação? In: **Anais III Seminário Internacional de Urbanização de Favelas**, p. 1-21, Salvador, 2018.

BENEVOLLO, L. **As origens da urbanística moderna**. Portugal: Editora Presença, 1981.

BITTENCOURT, E. M. C.; ROCHA, C. C. As contradições nas políticas públicas na favela: pobreza, urbanização e ideologia. **Anais XVIII ENANPUR**. Natal-RN, p. 1–22, mai. 2019.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4ª edição, São Paulo, Estação Liberdade, 2004.

BOTAS, N. e KHOURY, A. P. **A cidade industrial brasileira e a política habitacional na Era Vargas (1930- 1954)**. Cidade e Habitação na América Latina. Revista Urbana, vol. 6, n. 8, 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Guia para o mapeamento e caracterização de assentamentos precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Modelos de Estado desenvolvimentista. **Revista de Economia**, UFPR, v. 40, n. 73, p. 231-256, 2019.

\_\_\_\_\_. O surgimento do Estado republicano. **Lua Nova**, Porto Alegre, v. 1, n. 62, p. 131-151, 2004.

BRITES, W. F. La ciudad en la encrucijada neoliberal. Urbanismo mercado-céntrico y desigualdad socio-espacial en América Latina. **Urbe: Rev. Bras. Gest. Urbana**, Brasil, v. 3, n. 9, p. 1-10, set-dez, 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.

BURGOS, M. B. Dos parques proletários ao favela-bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (orgs.). **Um século de favela São Paulo**, FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. Favela: uma forma de luta pelo direito à cidade. In: MELLO, M. A. D. S. *et al.* (org.). **Favelas Cariocas ontem e hoje**. 1 ed. Rio de Janeiro: Ed. Garamond Universitária, 2012. p. 373-392.

CALDEIRA, T. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp/ Editora34, 2003.

CALDEIRA T. P. R.; HOLSTON J. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In: AVRITZER, L. (org.) **A Participação em São Paulo**. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

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

CARDOSO, A. L. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, M. da P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (orgs.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários**: estudos de caso brasileiros. 1 ed. Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. p. 29-52.

CARDOSO, A. L. Contextualização / Caracterização. In: ROSA, Júnia Santa (org.). **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários** 2. ed. Brasília. Ministérios das Cidades, 2008. p. 13-47.

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.

CARDOSO, F. H. Desenvolvimento associado-dependente e teoria democrática. In: STEPAN, A. (org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

CARRIL, L. de F. B. **Quilombo, Favela e Periferia**: A longa busca da cidadania. São Paulo: Editora Annablume/ FAPESP, 2006.

CARVALHO, C. Ocupações de moradia em áreas centrais: intervenções para melhoria gradativa da segurança. In: UEMURA, M. M.; NISIDA, V. C.; CAVALCANTE, L. A. (Org.). **ATHIS para o direito à moradia**. São Paulo: Instituto Pólis, p. 98-106, 2021.

CARVALHO, A. M. **FAVELA-DISCURSO: a constituição institucional do fenômeno**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

\_\_\_\_\_. Favela-Discurso: das definições operacionais institucionais à instauração da favela-problema. **Anais XVII ENANPUR**, São Paulo- SP, p. 1-19, 2017.

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

CDHU. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo. **NOTA TÉCNICA NECESSIDADES HABITACIONAIS INDICADORES DE FAVELA E RISCO NO ESTADO DE SÃO PAULO**. São Paulo: Governo Estadual de São Paulo, 2020. Secretaria de Habitação. Disponível em: <<https://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/peh/nota-tecnica-indicadores-de-favelas-e-risco>>. Acesso: 24 jul. 2022.

CILENTO, B. P. e SANTOS JR., W. R. A regularização fundiária resiste ao novo marco legal. Autores: Bruna Pimentel. Trabalho apresentado ao **XVIII ENANPUR**, Natal, 27-31 maio, 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=547>>. Acesso: 25 mai. 2022.

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**. 2008. 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.

COSTA, V. G., & NASCIMENTO, J. A. S. O conceito de favelas e assemelhados sob o olhar do IBGE, das prefeituras do Brasil e da ONU. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina** (p. 3794-3808), 2005.

CUNHA, M. M. **Informalidade Urbana e Segregação Socioespacial em Bauru: o caso do Jardim Niceia**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, UNESP, Franca, 2020.

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

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, FAAC/UNESP. Bauru, p. 193. 2021.

DAMASCENO, B. C.; GOULART, J. O. Interiorização do desenvolvimento e seus efeitos urbanísticos em cidades médias paulistas. In: SALCEDO, R. F. B.; FARIA, J. G. F. (orgs.). **Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo: do contexto urbano ao edifício**. Tupã: ANAP, 2020.

DAMIÃO, A. P. Espaço Urbano, Produção do Espaço e Segregação Socioespacial: o espaço urbano capitalista e o caso de Marília/SP. **Revista do Laboratório de estudos de Violência da UNESP/ MARÍLIA**, Marília, v. 14, n. 1, p. 56-70, nov. 2014

DELICATO, C. T. **Faces de Marília**: a moradia em um condomínio horizontal. Orientador: Dra. Bárbara Fadel. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ciência Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP - Marília, Marília, 2004.

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.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

FARIAS FILHO, J. A. Políticas Urbanas: notas aproximativas para a pesquisa avaliativa. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, p. 55-69, jan-mai, 2012.

FELDMAN, S. (org.). **Instituições de urbanismo no Brasil, 1930-1979**. São Paulo: Annablume, 2021.

FELDMAN, S. Constituição de 1988 e política urbana no Brasil: recuperando um percurso de construção de ideias e práticas. In: GOULART, J.O. (org.). **As múltiplas faces da Constituição cidadã**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

FERREIRA, R. F. C. F.; CASTRO, R. M. D. Movimentos Sociais e o Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade. In: SANTOS JR., O. A. D.; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R. (Org.). **Políticas Públicas e Direito à Cidade**: Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrôpoles; p. 81-90 ; IPPUR/UFRJ, 2011.

FERNANDES, E. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachussets, 2011.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. **Avaliação política e avaliação de políticas**: um quadro de referência teórica, São Paulo, IDESP, 1986.

FJP - Fundação João Pinheiro. Diretoria de Estatísticas e Informações, Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016-2019. Belo-Horizonte, **Relatório FJP**, p -71, 2021.

FUNES, S. M. M. **Regularização fundiária na cidade de Piracicaba-SP: Ações e conflitos**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, UFSCar, São Carlos, 2005.

FUNES, S. M. M.; CASTRO, C. M. P. D.; SHIMBO, I. Obstáculos aos processos de regularização fundiária de favelas no Brasil: o caso de Piracicaba – SP. **Revista Geografias**, Belo Horizonte, v.1, n.1, p. 51-69, jul-nov. 2005.

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

GONDIM, L. M. P. Urbanismo na Sociedade de Risco: Violência Urbana e Vulnerabilidade Ambiental. **I ENANPARQ**, Rio de Janeiro, p. 1-22, nov. 2015.

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. A Dinâmica Urbana de Cidades Médias do Interior Paulista sob o Estatuto da Cidade. In: **Anais do XII Seminário Internacional da Rede Ibero americana de Pesquisadores**. Belo Horizonte/ UFMG, 2012.

GUARIZZO, M. Portal G1 - Ao menos 104 famílias da Portelinha, em Piracicaba, serão removidas em agosto, 2014. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/noticia/2014/08/familias-da-favela-da-portelinha-s-ao-retiradas-pela-prefeitura-de-piracicaba.html>>. Acesso: 19.12.2021

HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

HOLZ, S.; MONTEIRO, T. V. D. A. Do Movimento Social à Participação Popular no Direito à Moradia para a população das Favelas: Desafio e oportunidades da trajetória brasileira - Exemplo da cidade de Piracicaba, Estado de São Paulo, Brasil. In: III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia, UFSC. Anais [...]. Florianópolis: Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais, p. 1580-1599, 2010.

HORIGOSHI, M. R.; HODAPP, A. A assessoria técnica entre a luta pela moradia digna e a urgência de um teto. In: UEMURA, M. M.; NISIDA, V. C.; CAVALCANTE, L. A. (Org.). **ATHIS para o direito à moradia**. São Paulo: Instituto Pólis, p. 107-136, 2021.

IACOVINI, V. A vida como ela é: uma defesa do olhar crítico às condições políticas e sociais para uma agenda pública de urbanização de favelas. In: FERREIRA, L.; OLIVEIRA, P.; IACOVINNI, V. (org.). **Dimensões do Intervir em Favelas: desafios e perspectivas**. São Paulo: PeaIBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

IACOVINNI, V.; FROTA H. Remoções forçadas e regularização fundiária: uma crítica geografia política de direitos na favela In: FERREIRA, L.; OLIVEIRA, P.; IACOVINNI, V. (orgs.). **Dimensões do Intervir em Favelas: desafios e perspectivas**. São Paulo: Peabiru Tca/Lab Laje, 2019. p. 69-78.

IKUTA, F. K. **A Questão da moradia para além de quatro paredes: uma reflexão sobre a fragmentação dos momentos sociais da produção e da reprodução em Presidente Prudente/SP**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP, Campus de Presidente Prudente, Presidente Prudente, 2003.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) **Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19: Notas técnicas, 2020a**. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717\\_notas\\_tecnicas.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf)>. Acesso: 25 abr. 2022.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) **Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19, 2020b** em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717\\_apresentacao.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_apresentacao.pdf)>. Acesso: 25 abr. 2022.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) **Censo demográfico 2010 – aglomerados subnormais: primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2010 Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd\\_2010\\_aglomerados\\_subnormais.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf)>. Acesso: 20 mar. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados**: Bauru. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/bauru/panorama>>. Acesso: 29 nov. 2020.

KLINTOWITZ *et. al.* ZEIS no divã: reflexões sobre uma jovem de quase 40 anos In: FERREIRA, L.; OLIVEIRA, P.; IACOVINNI, V. (org.). **Dimensões do Intervir em Favelas: desafios e perspectivas**. São Paulo: Peabiru Tca/Lab Laje, 2019. p. 37-44.

KNAUSS, P.; BRUM, M. S. Encontro marcado: a favela como objeto da pesquisa histórica. In: MELLO, M. A. D. S. *et al.* (org.). **Favelas Cariocas ontem e hoje**. 1 ed. Rio de Janeiro: Ed. Garamond Universitária, 2012. p. 121-140.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

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 Natureza, Anais [...]**. Online, ANAP, p. 1-17, 2021.

LAGO, L. C. do. Favela-loteamento: re-conceituando os termos da ilegalidade e da segregação urbana. Trabalho apresentado no X Encontro Nacional da ANPUR. 2003.

LAMÔNICA, N. **Adensamento e habitação: a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Bauru (SP) sob a ótica da sustentabilidade**. Dissertação (Mestrado 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. Rio de Janeiro: Observatório das Favelas, 2009. p. 36-45.

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

LEONELLI, G. C. V. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do séc. XX a 1979**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2010.

LIMA, L. H. M. Uma análise sobre a questão dos aglomerados subnormais em São José do Rio Preto/SP. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo- SP, v. 106, n. 1, p. 153-171, jun. 2021

LIMA, L. H. M. Luta pela moradia em São José do Rio Preto/SP: o caso da favela da Vila Itália. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros**, Três Lagoas (MS), v. 15, n. 30, p. 35-56, 2019.

LOPES JR., W. M.; SANTOS, R. C. B. D. Retratos do Centro Urbano: Um olhar sobre a cidade de Bauru– SP. **Caminhos da Geografia**, Uberlândia, v. 10, n. 32, p. 198-210, dez. 2009.

LOSNAK, C. **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: 10 jun. 2022.

MACHADO S. L. A Violência urbana, segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. **Caderno CRH**, v. 23, n. 59, 283-300, Agosto, 2010.

\_\_\_\_\_. A continuidade do “problema da favela”. In: OLIVEIRA, L. L. (Org.). **Cidade: história e desafios**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 220-237, 2002.

MAGALHÃES, F.; VILLAROSA, F. D. **Urbanização de favelas: lições aprendidas no Brasil**. Brasil: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2012.

MAIA, A. C. **Descontinuidade territorial e formação de vazios urbanos: um padrão de crescimento em cidades médias paulistas**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Engenharia Civil, FEC-UNICAMP. Campinas, p. 245. 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, v.4, Vitruvius, mai. 2020.

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

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

\_\_\_\_\_. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1995.

\_\_\_\_\_. **Política habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1987.

MARÍLIA, Prefeitura Municipal de. Plano Local de Habitação de Interesse Social : Diagnóstico. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Marília, 2010.

MARQUES, E. C. L. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 32, n. 95, p. 1-18, abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. In: ARRETCHE, M. (org.) **Trajetórias das desigualdades** – como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole; Ed. Unesp, 2015.

MARQUES, E.C., TORRES G., & SARAIVA, C. (2003). Favelas no Município de São Paulo: estimativas de população para os anos de 1991, 1996 e 2000. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 5(1), 15-30.

MODESTO, E. Portal G1 - “Favela Vila Itália em Rio Preto”, 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2021/04/21/projeto-de-revitalizacao-da-favela-vila-italia-em-rio-preto-ganha-novos-aliados.ghtml>>. Acesso: 19 dez. 2021

MONTEIRO, T. V. D. A. **Contributo para Reabilitação Sócio Territorial de Favelas**. Dissertação (Mestrado) – Curso de Planeamento Territorial e Ordenamento de Cidade, Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, Universidade de Aveiro, Aveiro, 2009.

MAUTNER, Y. M. M. A periferia como fronteira de expansão do capital. In: **O processo de urbanização no Brasil** [S.l: s.n.], 1999.

NADALIN, V. G. *et al.* **Caracterização e evolução dos aglomerados subnormais (2000-2010)**. In: Brasil em desenvolvimento (2013): Estado, Planejamento e Políticas Públicas, IPEA, v. 3, p. 697-728, 2013.

NEGRELOS, E. P.; FERRARI, C. Resiliência de tipologias habitacionais e urbanas do alojamento popular no Brasil. **Anais da XV ENANPUR** – Encontro Nacional da ANPUR, 2013, Recife, PE.

NEGRI, B. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)**. Campinas: Ed. Unicamp, 1996.

NEGRI, B. As políticas de descentralização industrial e o processo de interiorização em São Paulo: 1970-1985. In: TARTAGLIA, J.C.; OLIVEIRA, O.L. (orgs.), p. 11-37. **Modernização e desenvolvimento do interior de São Paulo**. São Paulo: Ed. UNESP, 1988.

NOVAES, P. R. Política urbana e gestão democrática após 10 anos de Estatuto da Cidade: possibilidades e desafios na perspectiva do direito à cidade. **E-Metropoles**, Rio de Janeiro, v. 11, p. 19-29, dez. 2012.

NOVAES, R. N.; QUINTSLR S. Critérios de Avaliação de Políticas Públicas: clientelismo versus universalismo de procedimentos. In: SANTOS JR., O. A. D.; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R. (Org.). **Políticas Públicas e Direito à Cidade: Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais**. Rio de Janeiro; Letra Capital; Observatório das Metrópoles; p. 26-31; IPPUR/UFRJ, 2011.

NUNES, M. **Produção do espaço urbano e exclusão social em Marília-SP**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Geografia, UNESP – FCT – Campus de Presidente Prudente, Presidente Prudente, 2007.

OTERO, E. V. **Reestruturação Urbana em Cidades Médias Paulistas**: a cidade como negócio. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, FAU-USP. São Paulo, p. 324. 2016.

PANDOLF, D.; GRZYNSZPAN, M. Poder público e favelas: uma relação delicada. In: OLIVEIRA, L. L. (Org.). *Cidade: história e desafios*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 238-255, 2002.

PASTERNAK, S. O desafio da mensuração. In: ROSA, Júnia Santa (org.). **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**: 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p. 93-111.

PASTERNAK, S.; D'OTTAVIANO, C.; Políticas recentes de melhorias urbanas: municípios pequenos e médios e favelas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, SP, v. 17, n. 1, abr. 2015.

PIRACICABA - Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) de Piracicaba** : Produto 3- Diretrizes, estratégias e ações . Piracicaba: Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba. 2020. 338 p.

PLHIS-BAURU. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**: as necessidades habitacionais. Instituto Soma; Secretaria de Planejamento de Bauru. Bauru, p. 89. 2010.

PINHEIRO, G. M. **As chuvas extremas e suas repercussões no espaço urbano de Bauru/SP: 1978 a 2008**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

PORTO, M. C. S. Estado e Neoliberalismo no Brasil Contemporâneo: implicações para as políticas sociais. **Anais IV Jornada Internacional de Políticas Públicas**, Universidade Federal do Maranhão: Universidade Federal do Maranhão, 2009.

PRESIDENTE PRUDENTE - Prefeitura Municipal de. **PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS) de Presidente Prudente** - Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, 2014.

QUEIROZ FILHO, A. P. de. As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de conteúdo. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 3, p. 340-353, set-dez, 2015.

QUINTSLR, S. Justiça Ambiental: uma abordagem a partir do direito à cidade. In: SANTOS JR., O. A. D.; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R. (Org.). **Políticas Públicas e Direito à Cidade**: Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais. Rio de Janeiro. Letra Capital; Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, p. 67–74, 2011.

RIBEIRO, L. C. D. Q.; SANTOS JR, O. A. D. Desafios da Questão Urbana na Perspectiva do Direito à Cidade. In: SANTOS JUNIOR, O. A. D.; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R. (org.). **Políticas públicas e direito à cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 11–16, 2011.

RIGITANO, M. H. C. **Consulta à Comunidade: princípios e métodos e avaliação da experiência dos Plano Diretores do município de Bauru-SP** Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

RODRIGUES, B. *et. al.* Considerações sobre o Movimento de Luta pela Moradia e Sem Teto. In: ETIC- Encontro de Iniciação Científica Anais [...]. Presidente Prudente: Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo, v. 1, p. 1-10, 2010.

ROLNIK, R. Vínculo perverso: legislação urbana e mercados informais. In: **Territórios em conflito**: espaço, história e política, São Paulo, Três Estrelas, p. 207-224, 2017.

\_\_\_\_\_. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp, 1999.

ROLNIK, R. *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos MetrÓpole**, v.17, n.33, 2015.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. e NAKANO, K. (2008). Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. Disponível em: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/04/solo-urbano-e-his-rolnik-nakano-cymbalista.pdf>>. Acesso: 10 abr. 2022.

ROSSI, M. **Paisagens e muros: um olhar sobre a urbanização fechada na zona sul de Bauru**. 200 f. v. 1, Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, UNESP, Bauru, 2016.

SANTANA, L. H. C. de; SILVA, C. de F.; SOUZA, E. R. de. O discurso hegemônico e idealista na troca do termo favela por comunidade. **Revista Porto das Letras**, v. 7, n. 1, p. 14-33, 2021.

SANTANA, R. B.; ZANONI, V. A. G. Indicadores habitacionais brasileiros: análise comparativa da série histórica 1995-2018. **Cadernos MetrÓpole**, v. 24, n. 53, p. 409-428, jan. 2022.

SANTOS JR., O. A. D. A Produção Capitalista do Espaço, os Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade. SANTOS JUNIOR, O. A. D.; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R. (Org.). **Políticas Públicas e Direito à Cidade**: Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais. Rio de Janeiro. Letra Capital; Observatório das MetrÓpoles; IPPUR/UFRJ, p. 67–74, 2011.

SANTOS, M. Guerra dos lugares. **FolhaOnline**. São Paulo, 8/8/1999. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs08089904.htm>>. Acesso: 05 mai. 2022.

SANTOS, J. A. **CIDADE E NATUREZA: relações entre a produção do espaço urbano, a degradação ambiental e os movimentos sociais em Bauru-SP**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Unicamp, Campinas, 2008.

SANTOS, M. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro: ano XIII, n. 2, p. 15–26, 1999.

SAULE JR., N.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: SUGRANYES, A.; MATHIVET, C. (ed.). **Ciudades para todo@s**: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. Santiago de Chile: Habitat International Coalition, 2010. p. 259-270.

SEADE **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social**. 2010. Disponível em <<http://www.ipvs.seade.gov.br/view/index.php?prodCod=2&selTpLoc=2&selLoc=3506003|-22.298245030731493|-49.151184128131725&codSetor=350600305000462#>>. Acesso: 07 de out. 2021.

SERAFIM, M. P.; RICCI, M. S. Planejamento urbano e a materialização do plano diretor: uma análise comparativa entre Bauru e Piracicaba. **Redes Santa Cruz do Sul**, Universidade de Santa Cruz do Sul, ed. 22, p. 118-141, jan-abr. 2017.

SILVA, C. C. L. e. Cidade e favela: transescalaridade das disparidades sociais? **Caminhos da Geografia**, Uberlândia-MG, v. 18, n. 63, p. 267–285, set. 2017.

SILVA, J. de S. **O que é favela, afinal?** – Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009. p. 16.

SILVA, R. B. O "Programa de desfavelamento e loteamentos urbanizados" em Presidente Prudente. **Revista Formação**, v. 1, n. 15, p. 129-146, 2008.

SILVA, M. L. D.; TOURINHO, H. L. Z. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. **Cadernos Metrópole**, São Paulo- SP, v. 17, n. 34, p. 401-417, nov. 2015.

SILVA, M. L. P. D. Favela:   geral?   particular?   urbano? In: SILVA, J. D. S. E. (Org.). **O que   a Favela, afinal?** 1 ed. Rio de Janeiro: Observatório das Favelas, 2009. p. 30-35.

SINGER, P.I. **A crise do “Milagre”, interpreta o crítica da economia brasileira**. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1982.

SOUZA, A. M. G. Favelas, invasões e ocupa es coletivas nas grandes cidades brasileiras-(Re)Qualificando a questão para Salvador-BA. **Cadernos Metrópole** , São Paulo, v. 5, p. 81-116, 2001.

SOUZA E SILVA, J. D. E. As Unidades Policiais Pacificadoras e os novos desafios para as favelas cariocas. In: MELLO, M. A. D. S. *et al.* (org.). **Favelas Cariocas ontem e hoje**. 1 ed. Rio de Janeiro: Ed. Garamond Universitária, 2012. p. 415-432.

SPOSITO, M. E. B.; GÓES, E. M. **Espaços fechados e cidades**: insegurança urbana e fragmenta o socioespacial. Ed. Unesp, 2013.

SPOSITO, M. E. B. Novos cont udos 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.

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.

TRANI, E.; SOUZA, M. C. P. D. Plano Estadual de Habitação: Instrumentos para o Desenvolvimento Habitacional Sustentável dos Municípios Paulistas. In: DENALDI, R. (Org.). **Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação**. 1 ed. São Paulo: Annablume, p. 45-76, 2013.

UEDA, P. R. S. **O papel da produção de habitação social em São José do Rio Preto na consolidação do dispositivo Zona Norte**. Tese (Doutorado) – e Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021.

UN-Habitat - **The challenge of slums: global report on human settlements**. London: Earthscan, 2003.

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

\_\_\_\_\_. A gênese da favela Carioca. A produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** v.15, n.44, p. 5-34, 2000.

\_\_\_\_\_. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil In: BOSCHI, R. (org.), **Corporativismo e Desigualdade – a construção do Espaço Público no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo Editora, 1994.

\_\_\_\_\_. **Passa-se uma casa: análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, Edição do autor, 2005.

\_\_\_\_\_. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C. e SCHIFFER, S.R. (orgs.), **O processo de urbanização do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2004.

WEFFORT, M. D. **Borda em obra: o Programa Minha Casa Minha Vida no município de Bauru – 2009-2015**. Relatório Final de Pesquisa de Iniciação Científica – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo/Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista. Digital, 2021.

ZALUAR, A.; ALVITO, M. **Um Século de Favela**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006 [1998].