



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"**

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

**ANA LUIZA FAVARIN DE CAMARGO**

**VAZIOS URBANOS E EXPANSÃO URBANA:  
UM ESTUDO SOBRE A ZONA SUL DE BAURU (SP)**

Orientador: Prof. Associado Jefferson Oliveira Goulart

BAURU  
2024

**ANA LUIZA FAVARIN DE CAMARGO**

**VAZIOS URBANOS E EXPANSÃO URBANA:  
UM ESTUDO SOBRE A ZONA SUL DE BAURU (SP)**

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

Linha de Pesquisa: Planejamento e Avaliação do Ambiente Construído

Orientador: Prof. Associado Jefferson Oliveira Goulart

BAURU  
2024

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: al.camargo@unesp.br

Camargo, Ana Luiz Favarin de.

Vazios Urbanos e expansão urbana: um estudo sobre a Zona Sul de Bauru (SP) / Ana Luiza Favarin de Camargo, 2024

166 f. : il.

Orientador: Jefferson Oliveira Goulart


Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Bauru, 2024

1. Vazios urbanos. 2. Bauru. 3. Fragmentação territorial. 4. Planejamento Urbano. 5. Política Urbana. I. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação. II. Título.

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE ANA LUIZA FAVARIN DE CAMARGO, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, DA FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES, COMUNICAÇÃO E DESIGN - CÂMPUS DE BAURU.**

Aos 23 dias do mês de setembro do ano de 2024, às 09:00 horas, por meio de plataforma virtual ( [meet.google.com/emm-oqtc-dpc](https://meet.google.com/emm-oqtc-dpc)), foi realizada a defesa de DISSERTAÇÃO DE MESTRADO de ANA LUIZA FAVARIN DE CAMARGO, intitulada “Vazios

Urbanos e expansão urbana: um estudo sobre a Zona Sul de Bauru (SP)”. A Comissão Examinadora foi constituída pelos seguintes membros: Professor Associado JEFFERSON OLIVEIRA GOULART (Orientador - Participação Virtual), do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo / FAAC/Unesp/Bauru; Professor Doutor ESTEVAM VANALE OTERO (Participação Virtual), do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo / Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design de Bauru; e Professor Associado TOMÁS ANTONIO MOREIRA (Participação Virtual), do Instituto de Arquitetura e Urbanismo - (IAU/USP). 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: 23/09/2024 14:18:03-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Professor Associado JEFFERSON OLIVEIRA GOULART

Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design - Câmpus de Bauru -

AV. Eng. Luiz Edmundo Carrijo Coube , 14-01,  
17033360 <http://www.faac.unesp.br/#/pos-graduacao/mestrado-e-doutorado/arquitetura-e-urbanismo/CNPJ:48031918002925>.

## **AGRADECIMENTOS**

Para que conseguisse chegar até aqui, muitas pessoas contribuíram tanto para o desenvolvimento da pesquisa, disponibilizando seu conhecimento, tempo e sabedoria, como também como apoio e suporte para momentos difíceis.

Ao Jefferson, pela paciência, doação, incentivo e incontáveis ensinamentos. Por todos esses anos me apoiou, compreendeu e teve paciência quando mais precisei, agregou imensamente à pesquisa com seu vasto conhecimento, me guiando quando faltavam palavras e foi um exemplo para ser seguido como acadêmico, o qual tenho a honra de ter conhecido.

Aos professores membros da banca, prof. Tomás Moreira (IAUUSP) e prof. Estevam Otero (PPGARQ/UNESP), pelas valiosas contribuições.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAAC-UNESP, pelo atendimento sempre prestativo e pelos ensinamentos.

Aos companheiros mestrandos, pela disposição a contribuir sempre que fosse possível, pela companhia e por compartilhar experiências.

Ao Willian, meu esposo, por toda a paciência ao longo desses anos e das longas noites em que passava horas a fio em frente ao computador, sem ao menos conseguir conversar. Pelo apoio incondicional, dedicação e companheirismo.

Ao meu filho Lucca, por me iluminar e me fortalecer todos os dias para que eu busque o melhor por mim, por ele e por nossa família.

A todos, aos meus pais João e Rosi, aos familiares e também aos amigos que me incentivaram a persistir na caminhada e que possibilitaram que hoje estivesse aqui.

*Dedico esta dissertação aos meus pais, Rosi e João, ao meu marido Willian e ao meu filho Lucca. Por vocês, meu amor incondicional e gratidão, vocês são a razão de tudo.*

CAMARGO, Ana Luiza Favarin de; **Vazios urbanos e expansão urbana: um estudo sobre a Zona Sul de Bauru (SP)**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2024.

## **RESUMO**

Esta pesquisa analisa a difusão de vazios urbanos na Zona Sul do município de Bauru (SP) no período contemporâneo. Trata-se de um processo inseparável dos padrões de dispersão territorial, fragmentação e segregação socioespacial característicos da urbanização brasileira que consumaram uma expansão marcada pela clivagem centro-periferia. A conceituação de vazios urbanos é ampla, mas podem ser definidos sinteticamente como terras vazias, desocupadas ou pouco ocupadas, resultantes das ações privadas e públicas de parcelamento do solo e da ordenação urbanística conduzida pelo Poder Público. Em consequência, a especulação imobiliária e a valorização da terra obstruem o acesso dos estratos sociais vulneráveis às áreas urbanisticamente consolidadas e dotadas de melhor infraestrutura. Em diálogo com as características gerais da urbanização brasileira, esta pesquisa, de natureza qualitativa, tomou como objeto de análise a disseminação de vazios urbanos em Bauru, examinando as particularidades de seu processo de desenvolvimento urbano. Metodologicamente, foi feita a revisão sistemática da literatura combinada à catalogação e análise de dados empíricos, os quais compreenderam o estudo da legislação urbanística, a seleção de um recorte territorial (Setor 2) para aprofundamento do estudo e a produção de cartografia que sistematizou os dados territoriais e a evolução dos vazios urbanos. Em termos de recorte cronológico, foram selecionadas quatro referências de períodos de estudo (1990, 2001, 2010 e 2022), com o objetivo de analisar a evolução dos vazios urbanos, os padrões de expansão urbana e a normativa urbanística. O diagnóstico e a análise identificam as áreas que ainda permanecem em estado de retenção especulativa e os problemas urbanísticos e sociais que acarretam para a cidade, tais como a ampliação descontrolada do perímetro, investimentos com infraestrutura, precariedade de mobilidade urbana e a segregação socioespacial.

**Palavras-chave:** Vazios Urbanos; Bauru; fragmentação territorial; planejamento urbano.

CAMARGO, Ana Luiza Favarin de; **Urban voidsand urban expansion: a study on South Zone of Bauru (SP)**. Dissertation (Master in Architecture and Urbanism), Posgraduate Program in Architecture and Urbanism, College of Architecture, Arts, Communication and Design, São Paulo State University “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2024.

## **ABSTRACT**

This research analyzes the diffusion of urban voids in the South Zone of municipality of Bauru (SP) in the contemporary period. It is a process inseparable from the patterns of territorial dispersion, fragmentation and socio-spatial segregation characteristic of Brazilian urbanization that consumed an expansion marked by the center-periphery cleavage. The concept of urban voids is broad, but they can be briefly defined as empty, unoccupied or sparsely occupied land, resulting from private and public land parceling and urban planning actions carried out by the government. As a result, real estate speculation and land appreciation obstruct the access of vulnerable social strata to urbanistically consolidated areas with better infrastructure. In dialogue with the general characteristics of Brazilian urbanization, this qualitative study analyzed the dissemination of urban voids in Bauru, examining the particularities of its urban development process. Methodologically, a systematic review of the literature was carried out combined with the cataloguing and analysis of empirical data, which included the study of urban planning legislation, the selection of a territorial section (Sector 2) for further study and the production of cartography that systematized territorial data and the evolution of urban voids. In terms of chronology, four study periods were selected (1990, 2001, 2010 and 2022), with the aim of analyzing the evolution of urban voids, urban expansion patterns and urban planning regulations. The diagnosis and analysis identifies the areas that are still in a state of speculative retention and the urban and social problems they cause for the city, such as the uncontrolled expansion of the perimeter, infrastructure costs, precarious urban mobility and socio-spatial segregation.

**Keywords:** Urban voids; Bauru; territorial fragmentation; urban planning.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b>	Traçado urbano esquemático nos limites da primeira doação do Patrimônio na formação de Bauru	11
<b>Figura 2:</b>	Evolução urbana de Bauru: 1940-1980	14
<b>Figura 3:</b>	Regionalização Administrativa unificada de SP e seus polos urbanos – 1960-1970	18
<b>Figura 4:</b>	Conjunto Habitacional Mary Dota/ março de 1989	24
<b>Figura 5:</b>	Espacialização cartográfica dos Conjuntos Habitacionais da COHAB-Bauru em Bauru	26
<b>Figura 6:</b>	Evolução Urbana de Bauru entre 1960 e 1990	32
<b>Figura 7:</b>	Edifícios Residenciais “Flamboyant”, Bauru/SP	35
<b>Figura 8:</b>	Portaria edifícios residenciais “Vila Inglesa”, Bauru/SP	36
<b>Figura 9:</b>	Localização dos edifícios “Flamboyant” em meio à cidade urbanizada	37
<b>Figura 10:</b>	Localização dos edifícios “Vila Inglesa” em meio à cidade urbanizada	37
<b>Figura 11:</b>	Mancha de evolução urbana de Bauru/ 1856-2000	41
<b>Figura 12:</b>	Localização do município de Bauru no Brasil e no estado de São Paulo	44
<b>Figura 13:</b>	Região Administrativa de Bauru e suas principais conexões viárias	46
<b>Figura 14:</b>	Vazios urbanos na cidade de Bauru em 2008	47
<b>Figura 15:</b>	Imagem de vazio urbano (categoria espaços não ocupados) na cidade de Campo Grande	52
<b>Figura 16:</b>	Vazio Urbano decorrente da desocupação / Fábrica desocupada em Detroit (EUA)	55
<b>Figura 17:</b>	Evolução da população total, urbana e rural no Brasil – 1950-2010	66
<b>Figura 18:</b>	Vazio Urbano em São Paulo (SP)	69
<b>Figura 19:</b>	Vazio Urbano em Uberlândia (MG)	69
<b>Figura 20:</b>	Mapa da incidência espacial de Instrumentos Urbanísticos do PDP (2008) - PEUC	91
<b>Figura 21:</b>	Mapa de incidência espacial de Instrumentos Urbanísticos do PDP (2008) – Direito de Preempção e Operações Urbanas Consorciadas	92
<b>Figura 22:</b>	Mapa de incidência espacial de Instrumentos Urbanísticos do PDP (2008) – ZEIS	92
<b>Figura 23:</b>	Loteamentos aprovados e não implantados em sua totalidade – Bauru	95

<b>Figura 24:</b>	Evolução da Mancha Urbana de Bauru (1910-2020)	99
<b>Figura 25:</b>	Localização dos Conjuntos Habitacionais populares em Bauru (1955-2020)	101
<b>Figura 26:</b>	Localização dos Conjuntos Habitacionais para alta renda	103
<b>Figura 27:</b>	Expansão do Perímetro Urbano de Bauru	104
<b>Figura 28:</b>	Zoneamento aplicável nas áreas de expansão do perímetro urbano em 2018	105
<b>Figura 29:</b>	Implantação dos Conjuntos do PMCMV	107
<b>Figura 30:</b>	Localização dos territórios em ilegalidade fundiária	109
<b>Figura 31:</b>	Levantamento dos Vazios Urbanos na cidade de Bauru	109
<b>Figura 32:</b>	Mapa Setor 2 do município de Bauru	113
<b>Figura 33:</b>	Mapa Setor 3 do município de Bauru	114
<b>Figura 34:</b>	Mapa Setor 6 do município de Bauru	116
<b>Figura 35:</b>	Mapa Setor 7 do município de Bauru	118
<b>Figura 36:</b>	Mapa Setor 9 do município de Bauru	120
<b>Figura 37:</b>	Vista aérea dos Residenciais Jardim Paineiras e Samambaia	123
<b>Figura 38:</b>	Vista aérea dos Bairros Estoril 1, 2, 3, 4 e 5	124
<b>Figura 39:</b>	Vista aérea dos Condomínios Villagio, Residencial Spazio Verde, Alphaville	125
<b>Figura 40:</b>	Portaria Villagio 3	126
<b>Figura 41:</b>	Vista aérea do Condomínio Lago Sul, Residencial Tamboré e Cyrella Estoril	126
<b>Figura 42:</b>	Visualização aérea dos condomínios Tivoli I e II e Residencial Villa Lobos	127
<b>Figura 43:</b>	Localização dos condomínios fechados no Setor 2	129
<b>Figura 44:</b>	Localização dos núcleos informais no Setor 2	130
<b>Figura 45:</b>	Acúmulo de lixo no Parque das Nações	132
<b>Figura 46:</b>	Mapa de Usos e Ocupação do solo – Setor 2	133
<b>Figura 47:</b>	Mapa de Usos e Ocupação do Setor 2	134
<b>Figura 48:</b>	Mapa de Gabaritos – Setor 2 e regiões imediatas	135
<b>Figura 49:</b>	Imagens aéreas com a ocupação do Setor 2 (1990, 2001, 2010, 2022)	137

<b>Figura 50:</b>	Evolução dos limites do perímetro urbano de Bauru (1958-2008), em relação aos limites do município	138
<b>Figura 51:</b>	Expansão do perímetro urbano no setor 2 (1958-2007*)	139
<b>Figura 52:</b>	Vazios Urbanos entre 1990 e 2022 no setor 2	140
<b>Figura 53:</b>	Tipologias de Vazios no Setor 2 (2024)	143
<b>Figura 54:</b>	Vazios Urbanos próximos aos loteamentos fechados no Setor 2	145
<b>Figura 55:</b>	Vazios Urbanos próximos a Av. José Vicente Aiello	146
<b>Figura 56:</b>	Vazios Urbanos e loteamentos de baixa ocupação	147
<b>Figura 57:</b>	Condomínio Cyrella	148

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b>	Resumo das contribuições teóricas sobre vazios urbanos	60
<b>Quadro 2:</b>	Dados sobre a aprovação dos loteamentos Estoril	124
<b>Quadro 3:</b>	Data de aprovação dos loteamentos fechados no Setor 2 (1972-2017)	128
<b>Quadro 4:</b>	Evolução das ocupações irregulares no Setor 2	131

## ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>APA</b>	Área de Proteção Ambiental
<b>APP</b>	Área de Preservação Permanente
<b>BNH</b>	Banco Nacional de Habitação
<b>CDHU</b>	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
<b>CEF</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CIAM</b>	Congressos Internacionais de Arquitetura e Urbanismo
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>COHAB-BU</b>	Companhia de Habitação Popular de Bauru
<b>DP</b>	Direito de Preempção
<b>EF</b>	Estrada Ferroviária
<b>EIV</b>	Estudo de Impacto de Vizinhança
<b>FEPASA</b>	Ferrovias Paulista S/A
<b>FGTS</b>	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
<b>HIS</b>	Habitação de Interesse Social
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IDHM</b>	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
<b>IMUS</b>	Índice de Mobilidade Urbana sustentável
<b>Inocoop</b>	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
<b>JK</b>	Juscelino Kubitschek [Presidente da República]
<b>OODC</b>	Outorga Onerosa do Direito de Construir
<b>PAG</b>	Plano de Ação do Governo
<b>PAR</b>	Programa de Arrendamento Residencial
<b>PEUC</b>	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PLANASA</b>	Plano Nacional de Saneamento
<b>PMCMV</b>	Programa Minha Casa Minha Vida
<b>PNR</b>	Plano Nacional Rodoviário
<b>RFFSA</b>	Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
<b>RIV</b>	Relatório de Impacto de Vizinhança
<b>SERFHAU</b>	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo [Autarquia]
<b>SFH</b>	Sistema Financeiro de Habitação
<b>VTI</b>	Valor de Transformação Industrial
<b>ZEIS</b>	Zonas Especiais de Interesse Social

## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>A URBANIZAÇÃO BAURUENSE 19</b>	<b>8</b>
<b>1.1 O padrão de desenvolvimento urbano na segunda metade do século XX</b>	<b>8</b>
<b>1.2 Breve introdução sobre a formação do município</b>	<b>10</b>
<b>1.3 Urbanização na segunda metade do século XX</b>	<b>14</b>
<b>1.4 A difusão do parcelamento do solo, fragmentação socioespacial e os impactos das políticas habitacionais</b>	<b>16</b>
<b>1.5 Configuração contemporânea de Bauru e os vazios urbanos</b>	<b>44</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>URBANIZAÇÃO E VAZIOS URBANOS</b>	<b>49</b>
<b>2.1 Os vazios urbanos</b>	<b>49</b>
<b>2.2 Dispersão e fragmentação urbana como marcas da urbanização brasileira</b>	<b>62</b>
<b>2.3 Efeitos e consequências dos vazios urbanos: dispersão, retenção especulativa da terra e elevação dos custos com infraestrutura</b>	<b>74</b>
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>VAZIOS URBANOS EM BAURU NO PERÍODO CONTEMPORÂNEO</b>	<b>85</b>
<b>3.1 Breve introdução à Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto da Cidade</b>	<b>86</b>

<b>3.2 O Plano Diretor Participativo de 2008</b>	<b>88</b>
<b>3.3 A regulamentação do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e das ZEIS no período posterior ao Plano Diretor Participativo</b>	<b>96</b>
<b>3.4 A revisão do Plano Diretor</b>	<b>98</b>
<b>3.5 Caracterização do Setor 2 e seus vazios urbanos</b>	<b>121</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>151</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>160</b>

## INTRODUÇÃO

Esta Dissertação tem como tema a difusão de vazios urbanos em Bauru, notadamente na região Sul (Setor 2), mas esse estudo particular remete preliminarmente à compreensão da cidade contemporânea – com sua complexa organização territorial e dinâmicas conflitivas que marcam a disputa pelo espaço –, e requer uma breve digressão para compreender o processo de urbanização.

Assim, são percorridos os caminhos da urbanização brasileira para identificar seus principais padrões e características, tais como o acesso desigual à terra, a clivagem centro-periferia e o caráter dispersivo e fragmentário da expansão urbana, os quais produziram enormes efeitos urbanísticos e impactos sociais em suas configurações socioespaciais. Nesse sentido, a cidade contemporânea é o “resultado cumulativo de todas as outras cidades de antes, transformadas, destruídas, reconstruídas, enfim produzidas pelas transformações sociais ocorridas através dos tempos, engendradas pelas relações que promovem estas transformações” (SPOSITO, 2002, p. 6).

Em diferentes graus e intensidades e em múltiplas escalas, as cidades brasileiras apresentam problemáticas similares, como conflitos fundiários, protagonismo do mercado imobiliário, provisão precária de habitação, transportes, água, esgoto, infraestrutura, lazer, educação e saúde. A “urbanização corporativa”, por meio da qual as grandes empresas têm grande poder e influência na cidade, exhibe as consequências da expansão capitalista devorante de recursos públicos que priorizou a dimensão econômica em detrimento de investimentos sociais (SANTOS, 2005).

A dispersão e as cidades espraiadas, em especial as grandes concentrações urbanas, ocupam grandes superfícies, entremeadas por vazios. Nelas, são notados problemas característicos como falta de infraestrutura, especulação imobiliária, concentração fundiária e problemas de transporte, favelização e periferização da população de baixa renda, os quais geraram um modelo de fragmentação socioespacial sintetizada pela clivagem centro-periferia. As cidades são demográfica e socialmente grandes devido à especulação e vice versa, enfim, há especulação porque a cidade possui vazios, e há vazios porque a especulação é alta, isto é, há vazios porque as cidades são grandes, e as cidades são grandes devido aos vazios (SANTOS, 2005).

Neste contexto, o mercado imobiliário é um dos maiores produtores de vazios urbanos, já que a retenção de terras ociosas e subutilizadas no perímetro urbano tem por objetivo a elevação do preço das áreas providas de infraestrutura, o que também induz ao espraiamento da cidade e ao desenvolvimento desigual do espaço, aumentando a segregação socioespacial, já que a população de baixa renda é induzida a ocupar as franjas urbanas precárias, fenômeno que deixou de ser distintivo das grandes concentrações urbanas e também se reproduziu em cidades médias no interior paulista (MAIA; LEONELLI, 2020).

Com base nessas premissas gerais sobre o processo urbanizador, o objeto de estudo deste trabalho é o município de Bauru, localizado na região centro-oeste do interior do estado de São Paulo, e a difusão de vazios urbanos como uma de suas características distintivas em termos de desenvolvimento urbano.

“Vazios urbanos” remetem à existência de áreas ociosas ou subutilizadas que são produtos do espraiamento, da dispersão e da fragmentação do perímetro urbano que promovem a descontinuidade do seu desenho. O conceito possui diversos significados, podendo referir-se à ausência de construção na gleba ou lote e também à desocupação, abandono ou desuso da edificação (MAIA, 2019).

A conceituação sobre vazios urbanos é ampla, pois estes podem ser formados por diversos fenômenos de organização territorial, ou até mesmo com sua combinação. No primeiro caso, podem ser fruto de uma urbanização espraiada, por falta de rigor do Poder Público na ordenação territorial e no estabelecimento de políticas de desenvolvimento urbano, de modo que a cidade se expande de forma descontrolada em busca de terras desvalorizadas, enquanto o mercado imobiliário retém áreas centrais ou intermediárias entre estas e as novas frentes de urbanização. A propósito, essa é a forma mais tradicional de retenção fundiária que caracteriza a especulação imobiliária. De modo geral, são áreas cuja provisão de infraestrutura ao longo do tempo amplia sua valorização mediante o uso e a ocupação de extensões territoriais adjacentes e a provisão de bens e serviços por parte do Poder Público, ou seja, a ação do Estado agrega valor à terra urbanizada ou em vias de urbanização.

A produção do espaço urbano no Brasil na segunda metade do século XX caracterizou-se pela dispersão urbana, com a urbanização estendendo-se por vastos territórios sem limitações, baixa regulamentação urbanística e com grande presença de vazios urbanos entre os núcleos urbanos novos e os já consolidados. Esse padrão de urbanização foi intensificado

ainda mais após a década de 1990, com mudanças mais nítidas, crescendo a quantidade de projetos regionais, complexos comerciais e culturais e conjuntos de habitações sociais, ao mesmo tempo em que aumentaram as demandas por acessibilidade, mobilidade, infraestrutura e equipamentos urbanos (REIS, 2017).

Bauru, o objeto de estudo desta pesquisa, está localizada no centro-oeste do estado, e é uma das cidades médias paulistas de grande relevância para a sua região, servindo como polarizadora de fluxos de serviços, empregos, pessoas e mercadorias para outros municípios de seu entorno regional e de sua Região Administrativa. Sua importância econômica regional fomentou a expansão territorial (CATELAN, 2008). O padrão de urbanização bauruense intensificou-se a partir de 1960-1970, quando o município integrou-se a relevantes eixos rodoviários do estado de São Paulo, movimento impulsionado, dentre outros fatores, pelo crescimento do transporte motorizado individual que incentivou a quebra de fronteiras e o aumento do perímetro urbano, além do impulso decorrente dos processos de interiorização do desenvolvimento e de desconcentração industrial (CANO, 1990; NEGRI, 1996). Nesse período ocorreu a propagação de fragmentos urbanos em territórios afastados, lógica que persistiu na década de 1980, notando-se uma consolidação do espaço do perímetro urbano com desaceleração de expansão territorial apenas na década de 1990. Esse movimento foi possível graças também à fragilidade ou mesmo à ausência de legislação urbanística, o que favoreceu a expansão do perímetro urbano de forma espalhada, fragmentada e permeada de vazios urbanos, características às quais se soma uma notável dinâmica de parcelamento do solo de décadas anteriores.

Ademais, a expansão urbana local sofreu forte influência das atividades da companhia Habitacional de Bauru (COHAB-BU), cuja produção de habitação social privilegiou a implantação de empreendimentos nas franjas urbanas, opção justificada pelo baixo custo das glebas e lotes. Essa escolha reforçou a segregação socioespacial, interferindo negativamente na oferta de infraestrutura, bens e serviços públicos e, portanto, na qualidade de vida dos moradores de estratos vulneráveis devido à baixa qualidade dos serviços prestados e do planejamento urbano. A conformação urbana resultante da produção habitacional social às margens do seu perímetro, confrontada pelo direcionamento e consolidação das camadas de alta renda ao setor Sul da cidade, provido de infraestrutura e fornecimento de serviços, exemplificam o cenário paradoxal encontrado em Bauru atualmente, em um processo de

clivagem centro-periferia ainda marcante, culminando com expressiva disseminação de vazios urbanos.

Trata-se de pesquisa qualitativa, na qual a primeira etapa consistiu na revisão bibliográfica com traços da história da urbanização brasileira e análise contemporânea (com foco nas cidades médias do interior do estado de São Paulo) e seu caráter disperso, o que conferiu ao território intraurbano uma morfologia espaiada permeada por vazios urbanos.

Para a compreensão ampla do problema, foi imprescindível fazer uma imersão na conceituação de vazios urbanos formulada por diferentes autores, em busca de um aprofundamento do tema e de definição conceitual, metodológica, teórica e prática sobre a influência dos mesmos no espaço urbano contemporâneo.

No estudo sobre Bauru, a revisão de literatura foi seguida por levantamento de dados relacionados à evolução urbana da cidade, seu caráter disperso e espaiado permeado por vazios urbanos.

A pesquisa também compreendeu um aprofundamento da investigação através do levantamento da legislação urbanística federal (Constituição de 1988, Estatuto da Cidade) e municipal (Plano Diretor Participativo em suas últimas versões e leis complementares), seguida pela atualização do diagnóstico dos vazios urbanos no município. A partir da produção desse inventário, foram elaborados ou reproduzidos mapas e imagens com base na coleta de dados territoriais, para a qual se recorreu à utilização do software QGIS, plataforma Google Earth, Google Maps e Mapas disponíveis no processo de revisão Plano Diretor Participativo de Bauru. Esse percurso permitiu identificar os limites do perímetro urbano e os grandes vazios produzidos em três períodos de estudo (2000, 2008 e 2020), como têm evoluído e quais são as conexões entre sua difusão, os padrões de expansão urbana e a normativa urbanística.

A escolha das três referências cronológicas citadas acima foi adotada com o intuito de apresentar as alterações no desenho urbano de Bauru, se iniciando já no século XXI, porém, em período anterior à vigência do Estatuto da Cidade (promulgado em 2001) e que fornece pela primeira vez instrumentos que permitem lidar com o problema dos vazios urbanos (o que nos coloca no ano de 2000); posteriormente, a referência é o ano de 2008, quando foi aprovado o primeiro Plano Diretor da cidade sob o Estatuto da Cidade; e, por fim, 2020 remete a análise ao período mais recente, o que possibilita interpretar o que foi alterado após tais mudanças e inovações normativas, sendo este também o ano em que iniciou-se a revisão do Plano Diretor de Bauru, ainda em curso.

Todo o levantamento de dados foi utilizado para realização de um diagnóstico final, através do fichamento desses vazios catalogados, a fim de verificar seus impactos na cidade a partir da atual configuração na qual se inserem, além de examinar a efetividade da legislação urbanística (notadamente do Plano Diretor Participativo de Bauru e de alguns de seus instrumentos) em relação ao combate da retenção especulativa de terra urbana.

A partir do desenvolvimento da pesquisa, foi possível analisar as razões da difusão dos vazios urbanos e seus impactos urbanísticos em Bauru, as áreas que ainda permanecem em estado de retenção especulativa, os problemas que acarretam para a cidade como ampliação descontrolada do perímetro, gastos com infraestrutura, falta de segurança entre bairros, dificuldade de mobilidade, segregação socioespacial, dentre outros.

Tratou-se, portanto, de analisar a efetividade da legislação e dos instrumentos urbanísticos do Plano Diretor Participativo vigente – notadamente do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC), do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública –, os quais possuem como função essencial evitar a retenção especulativa da terra urbana. A análise foi feita a partir da comparação do cenário local entre as referências cronológicas do estudo – tanto do ciclo anterior (2000-2008) quanto do posterior (2009-2020) à vigência do Plano Diretor Participativo) – e das dinâmicas de ampliação do perímetro e da difusão e ocupação dos vazios urbanos durante esses períodos.

A dissertação está estruturada em três capítulos e em uma seção derradeira de síntese que realça os principais achados da investigação.

Os Capítulos 1 e 2 abordam o tema de forma predominantemente conceitual e analítica com base nas referências teóricas, nas fontes documentais e na literatura correspondente

O Cap. 1 aborda a configuração urbanística e espacial de Bauru, objeto de estudo, fazendo inicialmente uma breve introdução sobre o desenvolvimento das cidades brasileiras na segunda metade do século XX, a qual serviu como base para inserção da realidade municipal no contexto nacional. Percorre-se nesta seção um caminho que passa pela formação e caracterização contemporânea do município de Bauru, sua urbanização, a consolidação do modelo nacional-desenvolvimentista e os efeitos da desconcentração industrial e da interiorização do desenvolvimento. Por fim, são abordadas as razões e os efeitos da urbanização e a formação de vazios urbanos: a difusão de loteamentos entre 1950-1970;

os sinais pioneiros de fragmentação socioespacial; a especulação imobiliária; e os impactos das políticas habitacionais, notadamente a partir dos empreendimentos da COHAB-Bauru.

No Cap. 2 é abordado o processo de urbanização e suas principais características, passando pela definição conceitual dos “vazios urbanos”, em diálogo com diferentes autores que se debruçaram sobre o tema, pela dispersão e fragmentação urbana como marcas da urbanização brasileira e pelos efeitos perversos dos vazios urbanos nos níveis social, espacial e urbanístico, trabalhando com temas correlatos como a retenção especulativa da terra, dentre outros aspectos.

Por fim, o Cap. 3 apresenta inicialmente breve passagem pelas legislações de maior relevância impacto ao tema apresentado, com a primeira parte sobre a Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto da Cidade, posteriormente tratando sobre o Plano Diretor Participativo de 2008 e a regulamentação do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e das ZEIS no período posterior ao Plano Diretor Participativo e de sua revisão.

A partir de então, o capítulo passa a apresentar um diagnóstico mais pontual, referente à identificação, localização, caracterização e análise da evolução dos vazios urbanos em Bauru no período contemporâneo. Posteriormente, apresenta-se um panorama geral das dinâmicas de evolução dos vazios urbanos e, tendo em vista a impossibilidade de uma abordagem abrangente e aprofundada da totalidade do município, a análise é focalizada no Setor 2 da cidade, localizado na porção sul do território bauruense. Trata-se de um fragmento espacial relevante e emblemático da realidade urbanística local por razões complementares: pela configuração fundiária, pela ação agressiva do mercado e pela valorização imobiliária, pela oferta de infraestrutura e, ainda, pelos contrastes entre assentamentos e empreendimentos habitacionais para populações de alta e baixa renda. O Setor 2 e sua configuração urbana são abordados especificamente no segmento 3.5, com enfoque na forma em que os vazios urbanos se disseminaram neste território.

Vale ressaltar que além da dificuldade enfrentada para acessar algumas fontes diretas de órgãos públicos, fez-se necessária uma pausa na pesquisa devido à licença maternidade da autora, o que representou uma pausa de 1 semestre na pesquisa.

\* \* \*

Finalmente, gostaria de acrescentar um esclarecimento de ordem pessoal sobre as complicações enfrentadas nesse percurso.

Durante a caminhada para obtenção do título de Mestra, algumas dificuldades surgiram. Em primeiro lugar, não tive bolsa para que me dedicasse integralmente à pesquisa, tendo assim que conciliar o desenvolvimento dela à uma carga horária alta, de 44 horas semanais durante todos estes anos, além de trabalhos extras no modo “home office”.

A falta de dados sistematizados na Prefeitura, que se encontrava em um momento de mudança e, conseqüentemente os problemas para acesso a essas fontes implicou também em uma grande dificuldade na coleta e análise de dados, já que não foi possível acessar a documentos manuscritos.

Essas questões implicaram a uma primeira prorrogação de prazo, seguida por uma segunda prorrogação que aconteceu por minha gravidez na reta final. Por este motivo, fiquei 6 meses afastada com a licença maternidade, retornando no mês de agosto de 2024 para protocolar a versão final desta dissertação, apesar das dificuldades.

## **CAPÍTULO 1**

### **A URBANIZAÇÃO BAURUENSE**

Este capítulo introdutório sobre a urbanização bauruense tem início reportando-se à análise do padrão de desenvolvimento das cidades brasileiras na segunda metade do século XX (1.1), etapa que introduz brevemente tópicos que serão abordados mais detalhadamente na sequência correlacionando-os aos padrões correspondentes à cidade de Bauru.

As subseções subsequentes abordam, respectivamente, (1.2) as origens da formação urbana bauruense; (1.3) a urbanização na segunda metade do século XX, com a consolidação do modelo nacional-desenvolvimentista e os efeitos da desconcentração industrial e da interiorização do desenvolvimento; e (1.4) a intensificação do parcelamento do solo e a difusão de loteamentos, além dos impactos das políticas habitacionais, decorrentes principalmente dos empreendimentos da COGAB-Bauru.

Finalmente procede-se à caracterização contemporânea do município, com destaque para a formação dos vazios urbanos (1.5).

#### **1.1 O padrão de desenvolvimento urbano na segunda metade do século XX**

O processo de desenvolvimento verificado em diversas municípios do interior do estado de São Paulo, dentre os quais na cidade de Bauru, foi ligado originalmente a uma expansão econômica em direção à porção oeste do interior do território paulista, voltado fortemente para a cafeicultura exportadora no final do século XIX até meados do século XX. Esse processo chamado de “marcha para o oeste” foi determinante para o desenvolvimento econômico da região nesse primeiro ciclo de ocupação territorial, sendo um episódio de expansão da civilização capitalista surgida nas duas margens do Atlântico (ROSSI, 2016).

As cidades brasileiras tiveram sua expansão e dispersão urbana fortemente intensificadas na segunda metade do séc. XX, quando se abriu uma nova conjuntura

internacional e foram consolidando-se as políticas desenvolvimentistas no plano doméstico. O marco histórico desse processo foi a Revolução de 1930, que representou a ascensão de uma nova coalizão política e a afirmação do modelo nacional-desenvolvimentista. Inicialmente a industrialização foi concentrada no centro-sul, com destaque para o estado de São Paulo, especialmente na capital e em seu entorno mais próximo devido à infraestrutura disponível (malha ferroviária, sistema industrial embrionário, sistema financeiro e bancário etc.) e aos investimentos remanescentes do ciclo da economia cafeeira (CANO, 1990).

A década de 1950 foi marcante nessa trajetória do desenvolvimentismo, bastando mencionar a criação da Petrobras, a instalação do polo automotivo na região do ABC paulista e, no governo de Juscelino Kubitschek, o desenvolvimento do projeto de construção de Brasília.

Entre 1950 e 1980, o Brasil passou por grandes transformações econômicas, sendo que o Estado brasileiro inseriu-se decisivamente em espaços produtivos e de fomento ao desenvolvimento, cuja modalidade mais visível dessa participação na economia foi a das empresas estatais (PETROBRAS, ELETROBRAS, BNDES, Companhia Vale do Rio Doce, dentre outras). As características básicas desse Estado desenvolvimentista foram: disseminação do desenvolvimento industrial pela substituição de importações; integração da economia nacional por meio desse sistema industrial; papel chave do Estado mediante a presença reguladora de empresas estatais em segmentos estratégicos; ideologia desenvolvimentista para cimentar esse processo, por meio da ideia de potência; estrutura corporativa do Estado (SALLUM JR., 1995).

Para entender melhor o processo de urbanização das cidades, primeiro é importante entender que, de acordo com Santos (2008), os agentes que atuam na organização, transformação e construção do espaço urbano do país foram:

- No sistema econômico: proprietários do meio de consumo e produção, sendo estes os donos de indústrias, de comércios, proprietários fundiários, agentes imobiliários, dentre outros;
- No sistema político: o Estado e seu aparelho representativo federal, estadual e municipal, com certo grau de autonomia política e econômica, além das instituições de pesquisa, departamentos de Universidades que executam pesquisas, projetos de extensão a

comunidade e representações perante órgãos de gestão compartilhada e outros órgãos da sociedade civil;

- Práticas sociais: movimentos sociais, que são agentes urbanos atuantes e que exigem reivindicações junto ao Estado, e também as elites locais.

É preciso citar, também, três características marcantes do desenvolvimento urbano, a segregação espacial, a dispersão territorial e a produção de um padrão centro-periferia. A presença de vazios urbanos está inteiramente correlacionada aos três temas, já que a dispersão e a fragmentação urbana são causadoras dos vazios urbanos, ao mesmo tempo em que a presença destes intensifica o processo de dispersão urbana e fragmentação do seu desenho. Sua presença também promove desigualdades sociais e intensifica a segregação socioespacial quando processos de especulação imobiliária impedem que os estratos sociais mais vulneráveis habitem áreas centrais e ocupem essas terras vagas congeladas à espera de valorização. Nesse cenário, a população de baixa renda é forçada a ocupar as franjas da cidade, na maioria das vezes sem as condições de habitação ideais, em condições precárias ao se tratar da oferta de infraestrutura e serviços, intensificando a clivagem centro-periferia.

## **1.2 Breve introdução sobre a formação do município**

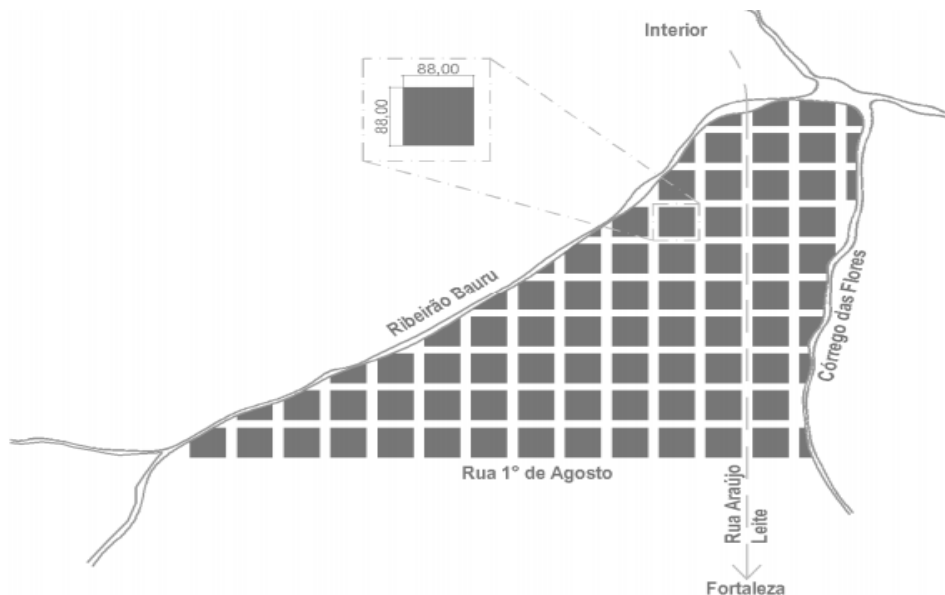
Ocupada até o século XVIII pelos índios Caingangues, a região de Bauru foi marcada pela posterior chegada de colonos interessados na posse das terras devolutas, o que acarretou o extermínio dos índios e a conseqüente oferta de uma grande quantidade de terras virgens. Por volta de 1856 o processo de ocupação tomou forma, estimulado pelo cultivo do café. Em 1905, a E.F. Sorocabana chegou à cidade (à época, com 200 casas e 600 habitantes), depois seguida pela E.F. Paulista no ano de 1916, o que trouxe novos investimentos e aumento da migração em busca de emprego e fortuna. Os anos de 1910 a 1920 foram marcados pela vinda de bancos, o que conferiu à cidade maior dinamismo econômico (CORGHI, 2008).

A partir de 1880 acelerou-se o processo de ocupação do então bairro do Bauru, que ainda não era uma formação urbana, mas uma aglomeração de diversos sítios e fazendas localizados na região do rio Bauru (GHIRARDELLO, 2002). Bauru passou a ser povoada em meados de 1884, com a doação de uma porção de terras rurais para a Igreja Católica com o

intuito de constituir um patrimônio dedicado a São Sebastião do Bauru (ROSSI, 2016). Os patrimônios religiosos foram o tipo de formação urbana mais comum do século XIX na então província de São Paulo, procedimento caracterizado pela doação de um território constituído em patrimônio, por um ou mais fazendeiros vizinhos, e oferecido à Igreja ou a um santo ao qual seria dedicado o território que levaria seu nome.

A malha xadrez notada no traçado urbano (Figura 1) foi característica das cidades da “marcha para o oeste” paulista, movimento que aconteceu entre o final do século XIX e início do XX. Esse formato de urbanização, mais prático e menos oneroso para o loteador, tem grande relação com o intuito capitalista de conquista e apropriação de território e era caracterizado pela pouca preocupação de adaptações ao terreno e topografia local e demarcação de pontos de interesse como praças e avenidas (ROSSI, 2016).

**Figura 1: Traçado urbano esquemático nos limites da primeira doação do Patrimônio na formação de Bauru**



Fonte: Rossi (2016, p. 67).

O povoado cresceu então de forma acelerada, consequência da abertura de lavouras de café pela região que trariam, posteriormente, as estradas de ferro. As terras baratas atraíram olhares dos grandes cafeicultores, sendo estes os novos ocupantes da região,

proprietários de terras em outros estados, detentores de grande capital e que formam de imediato grandes produções cafeeiras (GHIRARDELLO, 2002).

A intervenção do Estado foi representada principalmente pela Companhia Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (NOB) como agente indutor da produção do espaço urbano. A ferrovia criava na cidade bairros operários, cujo exemplo é a Vila Dutra, formado inicialmente por 120 casas, isolado e pequeno, mas que com o passar dos anos passou a crescer, orientando a urbanização para essa região com investimentos públicos e consequente valorização da área, e que atualmente é uma área altamente densa na cidade (SANTOS, 2008).

As estradas de Ferro Noroeste, Paulista e Sorocabana integraram a região ao mercado europeu e norte-americano do café e contribuíram para a expansão capitalista na região. Ao mesmo tempo os trilhos da Estação Ferroviária da NOB abriram caminhos para o café e também para a especulação de terras e ao comércio, o que explica a polarização regional do município em relação aos demais municípios vizinhos (CORGHI, 2008).

A cidade de Bauru tornou-se, assim, um importante entroncamento ferroviário desde a primeira década do século XX, o que impulsionou transformações do ponto de vista de paisagem urbana através de reformas viárias para adequação dos trilhos e a formação de uma barreira física entre o setor norte/oeste e sul/leste, sendo este último onde se localizava a maior parte do núcleo urbano inicial (ROSSI, 2016).

Além da formação de novos bairros, a ferrovia como agente produtor do espaço urbano também influenciou na criação do Clube da Noroeste e do Hospital de Base. O Noroeste Futebol Clube, fundado em 1910, teve em sua diretoria funcionários da ferrovia, inaugurando em 1949 o Estádio Ubaldo de Medeiros, atualmente chamado Alfredo de Castilho. Já o Hospital de Base, inaugurado em 1951, teve seu projeto arquitetônico elaborado e financiado pela empresa ferroviária, com a construção realizada pelo governo do estado de São Paulo no terreno da antiga Santa Casa localizado na Avenida Duque de Caxias, o que fomentou a formação da Associação Administradora de Hospitais, que administra, além do Hospital de Base, a Maternidade Santa Isabel (SANTOS, 2008).

Conforme Rossi (2016), a posição de centro ferroviário de Bauru promoveu grande crescimento populacional e expansão territorial a norte e a oeste (menos valorizadas em

comparação às áreas centrais), seguindo o caminho dos trilhos com ocupações das classes trabalhadoras, principalmente das companhias ferroviárias. Paralelamente, nota-se a ocupação da parte sul, livre de impedimentos naturais, próxima ao centro e de fácil extensão de infraestrutura, pelas classes privilegiadas, padrão visto até hoje na cidade. A zona Sul foi palco de especulação imobiliária, enquanto as zonas norte e oeste, pela dificuldade de se transpor devido à barreira dos trilhos, permaneceram em segundo plano até os dias atuais.

Dentre todos os setores, a Zona Sul foi a única área sem obstáculos relacionados à paisagem natural para sua expansão ilimitada, sem cursos d'água, topografia acidentada, trilhos ferroviários ou quaisquer outros empecilhos (GHIRARDELLO, 2020). A ferrovia também influenciou a instalação do aeroclube, seguido pela instalação do aeroporto regional que se encontra nas proximidades da Avenida Getúlio Vargas e também do Automóvel Clube, frequentado pelos funcionários dos altos escalões das empresas de ferrovia (ROSSI, 2016).

As décadas seguintes foram marcadas por uma expansão urbana ainda mais intensa, que promoveu a implantação de loteamentos afastados do núcleo urbano original, característica que mostra os primeiros sinais do processo de dispersão do tecido urbano que se consolidou posteriormente com a implantação das habitações de interesse social e, nas últimas décadas, com a proliferação de loteamentos murados e de acesso controlado majoritariamente localizados na zona sul (ROSSI, 2016).

A crise da economia cafeeira nas décadas de 1920-1930 provocou um movimento dos latifundiários de parcelamento das grandes propriedades rurais com intuito de investimento através do mercado imobiliário urbano. A especulação faz então com que Bauru já se expandisse descontinuamente, gerando, entre suas áreas ocupadas, vazios urbanos aguardando valorização. Nesse momento, a expansão urbana passou a fugir do controle do Poder Público, que não conseguiu estabelecer estratégias e legislação de controle dos parcelamentos do solo empreendidos pela iniciativa privada (ROSSI, 2016).

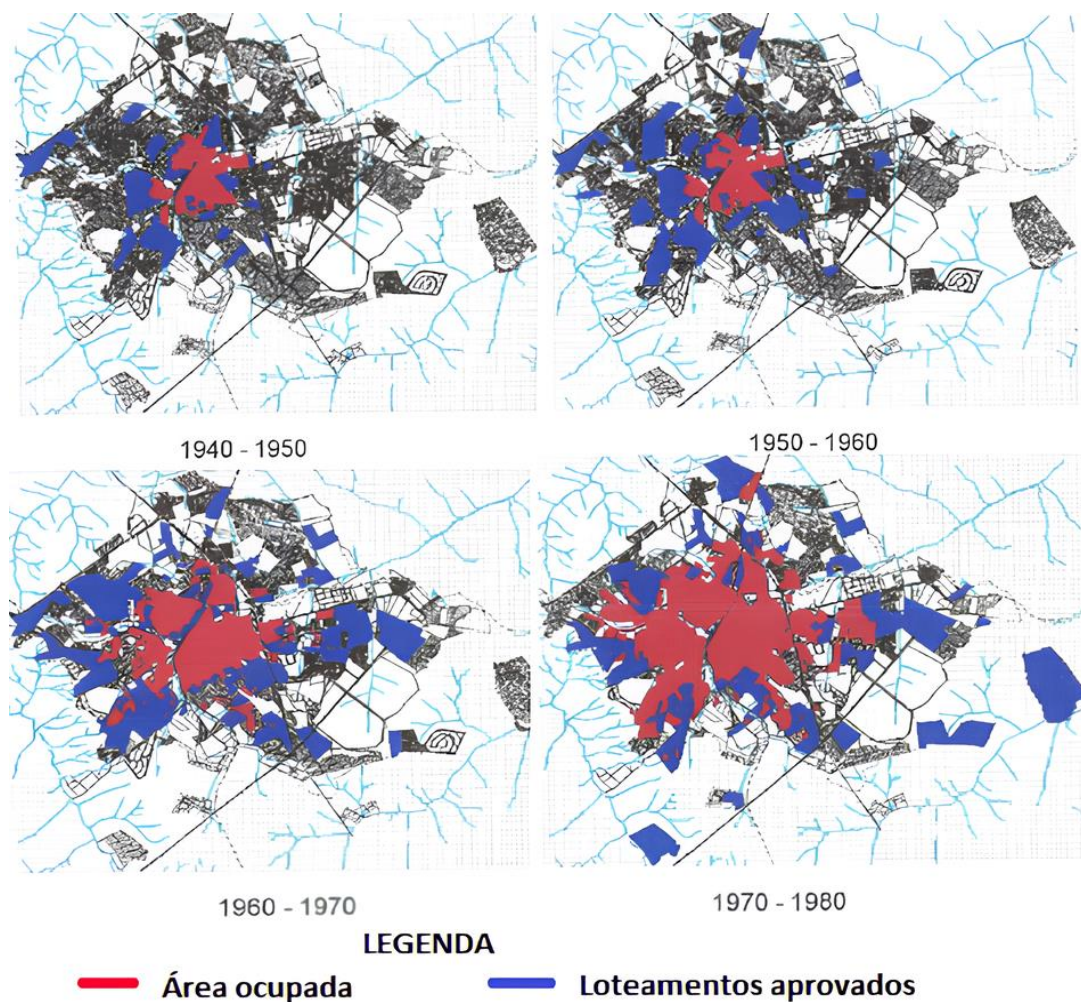
Bauru se destacou nesse período como polo regional na prestação de serviços, sua população quase duplicou, mas não conseguiu absorver toda a mão de obra excedente, verificando-se altos índices de desemprego (CORGHI, 2008). Ainda no final de 1930, devido à necessidade de comunicação entre distâncias bairro-centro cada vez maiores, iniciou-se a

provisão de serviços de transporte coletivo da cidade através de concessão pública, iniciativa que também favoreceu movimentos posteriores de expansão urbana (ROSSI, 2016).

### 1.3 Urbanização na segunda metade do século XX

Até a década de 1950 a cidade de Bauru possuía como limites as barreiras naturais dos córregos Água da Ressaca e das Flores, além da linha férrea paralela ao rio Bauru. A partir de então e dos anos de 1960 o cenário começou a ser alterado no momento em que o município passou a integrar eixos rodoviários relevantes do estado, com a mancha urbana crescendo 171% na década de 1960, 93% na década de 1970 e 50% na década de 1980 (Figura 2).

Figura 2: Evolução urbana de Bauru: 1940-1980



Fonte: Bauru (1996).

Essa evolução (perímetro urbano em vermelho e os loteamentos aprovados em azul) sinaliza nitidamente um intenso processo de parcelamento do solo cujos loteamentos seguiram uma destinação territorial que foi se afastando do núcleo urbano original, rumo às franjas da cidade.

Tal expansão urbana se inscreve em um contexto nacional de aquecimento e crescimento da economia, contudo, não há elementos para afirmar que a totalidade desses empreendimentos imobiliários foi consumada, o que sugere a hipótese de que muitos pudessem ter caráter meramente especulativo, na expectativa de futura valorização fundiária e imobiliária das novas frentes urbanizadoras. Além disso, não se pode ignorar que as elites locais, sintonizadas à atmosfera desenvolvimentista daquele período, alimentavam a expectativa de transformar a cidade em um grande polo de desenvolvimento industrial e influência regional (LOSNAK, 2016), o que contribuiu para dinamizar fortemente o mercado imobiliário e, assim, elevar os preços da terra urbana.

Dos anos de 1950 em diante, principalmente na década de 1960, o transporte motorizado individual foi se impondo gradativamente – o que se explica pelos estímulos estatais ao modelo rodoviário –, em um primeiro momento para as classes sociais mais ricas e, depois, também para as classes médias. O crescimento desse modal de transporte refletiu-se claramente no território das cidades brasileiras, colaborando para a expansão contínua do perímetro urbano. Não por coincidência, este é o período em que o título alegórico da cidade de Bauru deixa de ser “Capital da Terra Branca”, passando para “Cidade sem Limites” (GHIRARDELLO, 2020).

Ainda conforme Ghirardello (2020), o automóvel (e o imaginário a ele associado) possibilita a construção de moradias em áreas mais afastadas do centro urbano, de modo que o mercado imobiliário se adequa e atenda prontamente a essa demanda. O desenho urbano de Bauru caracterizado por “quadrículas”, com vias relativamente largas e com poucos desníveis topográficos, ajudou a incentivar o uso do automóvel.

De 1950 ao início da década de 1970 – período ainda marcado pela herança populista nas relações políticas, pelas estratégias desenvolvimentistas e pelo regime autoritário –, aumentou significativamente a quantidade de loteamentos implantados na cidade, juntamente às campanhas de industrialização urbana e obras de grande porte como

construção de grandes avenidas. O Poder Público buscou conduzir o desenvolvimento urbano da cidade sob os ideais de monumentalidade e do progresso (CATELAN, 2008).

Para as elites locais, Bauru era considerada nesse período uma cidade com grandes potencialidades de industrialização e desenvolvimento, dentre elas o interesse da Prefeitura Municipal em atrair indústrias, e a existência de uma infraestrutura atraente aos olhos de empreendedores e empresários alimentava essa expectativa. Outra vantagem comparativa relevante é sua localização privilegiada na área central do estado, como um entroncamento rodoferroviário, prerrogativa que foi ainda mais significativa com a implantação da indústria automobilística e a difusão do rodoviarismo nos anos de 1950, que resultou em que todas as rodovias que atingiam Bauru fossem asfaltadas (LOSNAK, 2016).

Principalmente a partir de 1950, Bauru inscreve-se nesse cenário nacional, com iniciativas de gestão e planejamento urbano que buscavam refletir no pano local a política brasileira, tentando transformar a cidade em um “canteiro de obras” (CATELAN,2008). Assim se confirmaria a modernização almejada pelas elites locais (LOSNAK, 2016).

#### **1.4 A difusão do parcelamento do solo, fragmentação socioespacial e os impactos das políticas habitacionais**

A formação industrial brasileira – além de ter sido retardatária em relação aos países centrais do sistema capitalista internacional –, ao comportar economias regionais com suaves interligações, concebeu uma indústria embrionária menos concentrada em ternos espaciais até o começo do século XX. Importante ressaltar que, naquele momento, a economia cafeeira de São Paulo apresentava o maior dinamismo ao se tratar de um contexto nacional, no qual sérios problemas de infraestrutura como de transportes ferroviários, de comunicações e de urbanização foram resolvidos de forma pioneira, criando acúmulo de economias externas que posteriormente beneficiariam a formação industrial ao reduzir seus gastos de inversão e custos de produção (CANO, 1990).

O mercado cafeeiro também antecipou a gestação da formação e desenvolvimento de um mercado de trabalho que “dadas às condições em que é formado e ampliado, resultaria em menores pressões nos custos de produção industrial” (CANO, 1990, p. 234).

Em suma, o café era o maior empregador da força de trabalho, e sua expansão proporcionava um excedente de mão de obra, o qual, sem condições de ser absorvido pela economia cafeeira já em crise, migra para as cidades em busca de se empregar nas atividades urbanas como indústria e ferrovia, com salários mantidos em nível baixo, principalmente comparados aos da economia cafeeira. Assim, a dinâmica de migração privilegiou principalmente o estado de São Paulo, com grande parte da mão-de-obra vindo a suprir o declínio imigratório externo que ocorreu em 1925, impedindo crescimentos exorbitantes de salários. A indústria paulista operava então com grande oferta de mão-de-obra e baixos salários, beneficiada pelo mercado cafeeiro (CANO, 1990).

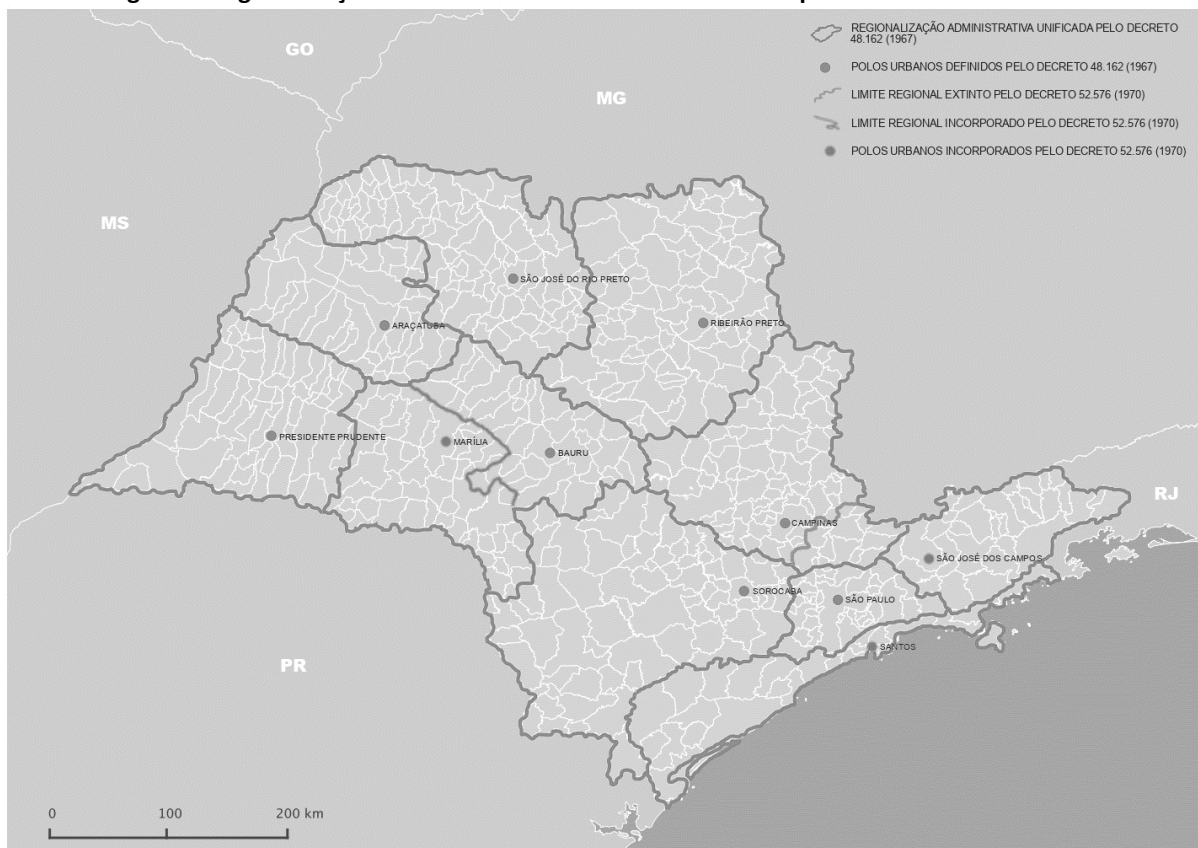
Na indústria do interior, os produtos de consumo não duráveis correspondiam a 69,4% de seu valor de produção, além de estar fortemente concentrada em três ramos, sendo o mais forte o ramo de alimentos com 40,6%, consequência da expressiva agropecuária, seguido então pelo ramo têxtil com 21,8% e química com 27,2% (NEGRI, 1996). Esse cenário foi alterado significativamente a partir da consolidação do modelo nacional-desenvolvimentista e da expansão das atividades industriais.

De 1963 a 1967, o estado de São Paulo consolidou seu padrão de organização de território em através de eixos rodoviários e polos urbanos. Ainda que a urbanização já estivesse vinculada ao caráter de desenvolvimento regional, foi com a criação Rodovia Castello Branco em 1963 e a instituição das Regiões Administrativas organizadas em polos urbanos através do Decreto Estadual nº 48.162, de 03/07/1967, base a partir da qual a estrutura territorial paulista foi impulsionada, sistematizando-se as principais diretrizes em escala regional através da definição de polo urbano, sendo este o primeiro instrumento que unifica, para fins de planejamento, a regionalização administrativa. A Rodovia Castello Branco aparece então como um elemento transformador para a realidade urbana regional, para fortalecimento da economia com seu caráter de função não apenas de passagem de veículos, mas também promotora da otimização de produtividade (TAVARES, 2018).

Nesse contexto, cada polo urbano era então delimitado por uma cidade de sua região, definida através de sua relação de interdependência social e econômica com suas cidades contíguas, através da qual forma-se um raio de influência com as cidades correspondentes, a ela subordinadas. Posteriormente, o Decreto Estadual nº 48.163, de 03/07/1967, confirma

que os setores administrativos deveriam compreender suas regiões como um território base para o planejamento de suas atividades e também para que suas unidades administrativas pudessem exercer supervisão e controle quando fossem constituídas, o que possibilitaria, no período do regime autoritário (1964-1985), a integração de critérios de regionalização juntamente a centralização de decisões dos setores da Secretaria da Economia e Planejamento (TAVARES, 2018). Importante observar que nesse período os governadores estaduais eram nomeados, o que assegurava subordinação e sintonia com o governo federal. Assim se formam as 10 Regiões Administrativas (RAs) de São Paulo (Figura 3) e, dentre elas, a que nos interessa neste estudo é a RA de Bauru.

**Figura 3: Regionalização Administrativa unificada de SP e seus polos urbanos – 1960-1970**



Fonte: Tavares (2018, p. 355).

Posteriormente, a década de 1970 marca a consolidação da descentralização administrativa, reforçando a escala regional de atuação política, o que gerou efeitos irreversíveis frente à urbanização dispersa, baseando-se na “ação estadual de organização de

uma rede urbana centralizada, hierarquizada e dividida funcionalmente” (TAVARES, 2018, p. 355).

Particularmente em Bauru, a década de 1960 foi marcada pela propagação de fragmentos urbanos em territórios longínquos à malha consolidada, seguida pelos anos de 1970 com a mesma lógica expansionista, havendo a implantação de loteamentos em vários setores do município (LOSNAK, 2016). Já a partir de 1980, alguns núcleos urbanos foram instalados distantes da malha consolidada, principalmente a leste do município, sendo que finalmente, a partir da década de 1990, é possível observar o início de uma consolidação do espaço do perímetro urbano, com um ritmo menor de expansão territorial.

As práticas de atuação dos agentes públicos ou privados no espaço urbano têm diversidade e complexidade e promovem processos de reorganização espacial com a incorporação de novas áreas ao processo de expansão urbana, renovação urbana, reabilitação, relocação de infraestruturas e mudanças no uso e ocupação do solo urbano. Seu desempenho se faz dentro de leis, normas e outros instrumentos reguladores impostos através do Poder Público local. Nesse contexto, o Estado atua como agente responsável pela gestão e distribuição de bens, serviços e equipamentos essenciais de consumo coletivo nas cidades, como abastecimento de água, luz, telefonia, redes de esgoto, drenagem, sistema viário, oferta de transporte coletivo, espaços de lazer e práticas esportivas, além de equipamentos de saúde, educação e habitação para classes populares (SANTOS, 2008).

O tecido urbano pode ser comparado à descrição conceitual de ecossistema, uma unidade coerente formada ao redor de uma ou de diversas cidades, sejam elas antigas ou recentes. Tal ideia, contudo, não pressupõe ecossistema devido à ausência de harmonia, mas uma interação conflituosa, precisamente pelos interesses diferentes que exprimem essas relações. Os interesses do tecido urbano exprimem apenas sua morfologia, tornando-se suporte de uma forma de se viver da sociedade urbana, e assim o espaço urbano comporta múltiplos atores (públicos e privados), e por isso mesmo é conflituoso, sempre um espaço em disputa (LEFEBVRE, 2001).

Nesse contexto, o sítio urbano se encaixa como uma junção de geologia, relevo, hidrografia, pedologia, vegetação, responsável pelo “viver” nas cidades e suas nuances, pela evolução urbana e também pela paisagem urbana, isto é, pelas situações relativas e

transitórias sobrepostas pelo tempo no processo de estruturação urbana. Muito além dos elementos naturais ou físicos, o urbano é objeto da ação social: os agentes econômicos, políticos e culturais se mesclam nesse meio e a morfologia urbana se torna resultado de fluxos que articulam as localizações resultantes de pares dialéticos como cidade-urbanização, centro-periferia, cidade-urbanidade, resultando na cidade fragmentada e dispersa. Os “continentes de pobreza”, antagônicos às “ilhas de riqueza” presentes nas cidades são exemplos dessa fragmentação e fazem parte das discussões sobre segregação espacial, social e ambiental derivadas do controle e propriedade da terra, dos preços de aluguéis e valores de terrenos nas áreas mais valorizadas das cidades (SANTOS, 2008).

Assim, nos termos de Santos (2008), em Bauru a urbanização foi marcada pela dispersão sob um sítio urbano de significativa fragilidade ambiental, provocou problemas ambientais sérios, como exemplo as voçorocas<sup>1</sup>, assoreamento de rios urbanos e conseqüentemente as inundações. A fragmentação resultante da evolução urbana tornou-se então responsável por problemas socioambientais que exigem requalificação política do sítio urbano.

De modo geral, a definição subliminar de vazios urbanos remete a áreas encravadas na cidade consolidada, percepção que provoca certo esquecimento de vazios existentes em áreas desvalorizadas, de periferias incompletas, fragmentadas. Esses vazios possuem grande relevância ao se tratar do seu reaproveitamento, o que pode ser decisivo para a urbanização da “cidade informal”, já que tanto em áreas periféricas como centrais uma de suas características é a presença de infraestrutura proporcionada poder público, o que faz com que essas áreas estejam razoavelmente prontas para ocupação ao tempo em que o perímetro urbano não parou de se expandir.

A presença de vazios urbanos nas cidades ocorre por vários fatores, dentre eles as mudanças em modais de transporte, logística, ação do mercado imobiliário e dinâmicas socioeconômicas. Assim é o caso de cidades que comportam antigos pátios ferroviários que entraram em desuso, velhas fábricas e galpões, cuja permanência no perímetro urbano pode

---

<sup>1</sup> “As voçorocas são processos erosivos caracterizados por depressões profundas, circundadas por vertentes quase verticais, que se alargam nas proximidades das cabeceiras devido à intensa atividade erosiva regressiva e se afunilam junto à foz do curso-d’água que a percorre, cortando sedimentos arenosos de fraca coesão, sem apresentar forte declive longitudinal. Ocasionalmente a perda de solos e constituem os processos erosivos de maiores proporções e, conseqüentemente, de maiores prejuízos financeiros, sociais e ambientais” (TEDESCO, 2015, p. 1).

causar efeitos perversos caso sua potencialidade de renovação ambiental, social e econômica não seja utilizada como um elemento estratégico para reestruturação do território (PORTAS, 2000).

No caso de cidades médias do interior paulista como Bauru, a expansão horizontal urbana tornou-se comum devido à disponibilidade de terras rurais a serem ocupadas. O baixo custo dessas terras periféricas ou originalmente rurais (comparativamente às mais bem localizadas), a ação do mercado imobiliário e a facilidade de transporte através do automóvel devido ao trânsito mais calmo em comparação às grandes cidades estimularam a expansão urbana rumo às periferias (MAIA; LEONELLI, 2020).

Mesmo no interior de São Paulo, o discurso dos políticos, empresários e jornalistas da época estava sintonizado a projetos e discussões relevantes em nível nacional. Os anos de 1950 – principalmente a partir de 1956 com a eleição de Juscelino Kubitschek (JK), articulados ao cenário do pós-guerra – foram marcados por um intenso crescimento econômico, industrialização e desenvolvimento incentivados pelo Estado, com destaque para grandes obras de construção de rodovias, indústrias de base, ampliação de infraestrutura e expansão de meios de comunicação de massa (LOSNAK, 2016).

O perímetro urbano de Bauru foi ampliado consideravelmente a partir da década de 1950, com um *boom* de aprovação de loteamentos, que passam de 47 a 119 nesta década. Essa intensa urbanização foi motivada ainda mais pela falta de critérios do Poder Público municipal para aprovação dos loteamentos, resultando na implantação longínqua de loteamentos sem infraestrutura e permeados de grandes vazios urbanos (CAPELOZZA, 2014).

Tais transformações tornaram-se mais visíveis principalmente a partir das gestões dos prefeitos Nicola Avallone Junior (1956-1959) e Alcides Franciscato (1969-1973). O primeiro era vinculado diretamente ao mercado imobiliário e à produção de loteamentos urbanos; e o segundo, empresário do setor de transportes e proprietário do jornal “Jornal da Cidade” (LOSNAK, 2016). Nesse período intensificou-se o anseio por uma rápida industrialização da cidade, criando-se muitos bairros como Parque Vista Alegre, Jardim Eldorado, Jardim Marambá, Jardim Tangarás e Jardim Industrial Manchester.

Estimulou-se ostensivamente o parcelamento do solo e a compra de lotes, além da tentativa de criação de distritos industriais para atrair novos empreendimentos por meio de incentivos fiscais e outros estímulos, com o discurso de que a industrialização da cidade seria acelerada, com conseqüente rentabilidade para investidores. Em suma, o sonho das elites locais era transformar Bauru em polo industrial da região oeste do estado, contudo, essa ambição jamais se consumou e a cidade seguiu um curso que consolidou sua vocação como polo regional do setor terciário da economia (GOULART; TERCI; OTERO, 2017).

Na gestão do prefeito Nicola Avallone Junior(1956-1959), a produção do espaço urbano de Bauru foi direcionada sob uma nova perspectiva, advinda, sobretudo, do que era propagado como progresso e modernidade no país. Seguindo a tendência iniciada em décadas passadas, a malha urbana foi ampliada descontinuamente, com os loteamentos implantados durante esse período nas diversas direções, formando grandes vazios urbanos, o que reforça a ideia de que o poder público agia conforme interesses privados do campo imobiliário (CATELAN, 2008).

Ainda existem na cidade, nos dias atuais, áreas loteadas na década de 1950 que continuam em processo de ocupação, mais de 70 anos após sua produção, dentre eles bairros localizados na zona Sul como Vila Aviação A e B, Jardim Santos Dumont e Jardim Mary, além de outros loteamentos em outras regiões como Santa Edwirges, Parque Jaraguá, Jardim Carolina, Parque Bauru, Vila Santa Rosa, Parque Vista Alegre, Parque Giansante, Vila São Paulo e outros, vários deles sendo atingidos pela lei de perímetro urbano muito depois de sua criação (GHIRARDELLO, 2020).

Os conjuntos habitacionais do Banco Nacional de Habitação (BNH) e da Caixa Econômica Federal (CEF), implantados entre 1960 e 1980 apresentam números significativos. O primeiro conjunto habitacional implantado com a criação da Companhia de Habitação Popular (COHAB-Bauru) ocorreu em 1966, seguido por outros empreendimentos de forma descontínua e intensificando o problema dos vazios urbanos e ampliando as necessidades dos moradores por meios de consumo coletivo, equipamentos urbanos e infraestrutura. Ou seja, a ação do poder público – em que pese a COHAB-Bauru fosse uma empresa de direito privado de economia mista – foi determinante para a expansão urbana fragmentária no município,

instituindo vetores de crescimento em áreas periféricas ainda com precária oferta de infraestrutura.

Esses empreendimentos eram loteados de duas formas, a primeira baseada em um modelo tradicional por meio do qual as empresas eram contratadas para o projeto e execução das obras; e a segunda na forma de “mutirões de autoconstrução”, caracterizados pela baixíssima qualidade construtiva e de projeto urbano, e a ocupação realizada por famílias com renda inferior a 5 salários mínimos. Tais conjuntos possuem sua produção horizontal, ocupando áreas grandes e de localização periférica, construídos em quase todas as direções do mapa, exceto a zona sul, ocupada pela população de alta renda (CAPELOZZA, 2014). Apesar de iniciativas isoladas, prevaleceu amplamente o primeiro modelo, de produção de conjuntos residenciais médios e grandes localizados em áreas periféricas que representaram novos vetores de expansão urbana.

A localização de tais conjuntos habitacionais tem relação direta com a formação de vazios localizados no caminho e ao redor dos loteamentos, já que após o poder público levar aos territórios mais longínquos os recursos necessários para a população, os terrenos anteriormente vazios (em posição intermediária ou mesmo ao redor dos novos assentamentos) acabaram sendo valorizados e vendidos por valores bem mais altos pelo mercado imobiliário (CATELAN, 2008).

Nesses termos, a valorização fundiária esteve diretamente relacionada à provisão de serviços e infraestrutura patrocinada pelo poder público, sem que houvesse instrumentos compensatórios de “mais valias” urbanas, o que permitiu a proliferação da especulação imobiliária.<sup>2</sup>

O maior exemplo de espalhamento de núcleos habitacionais é o Conjunto Mary Dota (Figura 4), conjunto inaugurado em 1990 com 3.638 unidades habitacionais. A imagem que se segue ilustra o padrão construtivo de quadras alongadas, os vazios urbanos intermediários e,

---

<sup>2</sup> Somente a partir da aprovação do Plano Diretor Participativo (Lei Municipal nº 5.631/2008) foram incorporados à legislação urbanística local os instrumentos urbanísticos orientados para a função social da cidade e da propriedade previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), tais como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórias (PEUC), Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), Direito de Preempção (DP), Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), dentre outros. A maioria desses instrumentos, contudo, não foi objeto de regulamentação.

ao fundo, o núcleo urbano consolidado bastante distante do novo empreendimento da COHAB-Bauru.

**Figura 4: Conjunto Habitacional Mary Dota / março de 1989**



Fonte: Ghirardello, 2020, p. 314.

A implantação deste conjunto emblemático resultou na mudança de milhares de pessoas, quase todas desconhecidas entre si, vindas de vários lugares para residirem em um determinado ponto da cidade, aspecto transformador de vidas e da cidade. O conjunto que inicialmente parecia um grande vazio urbano passa a ter alterações em sua fisionomia, novas vias comerciais, oferta de serviços básicos de saúde, escolas de ensino básico e médio, reformas residenciais e ampliações dão um novo dinamismo ao núcleo, que se torna mais homogêneo do que quando foi concebido (GHIRARDELLO, 2020).

Devido à localização afastada do centro da cidade, foram sendo formados novos comércios e pequenos negócios, e o setor de serviços passou a ser fomentado e permear os bairros residenciais. Os casos de conjuntos habitacionais menores foram menos impactantes para a cidade em termos de oferta de unidades habitacionais, como o do Jardim Guadalajara

e de Araruna, que se serviam parcialmente da infraestrutura existente de bairros vizinhos (GHIRARDELLO, 2020).

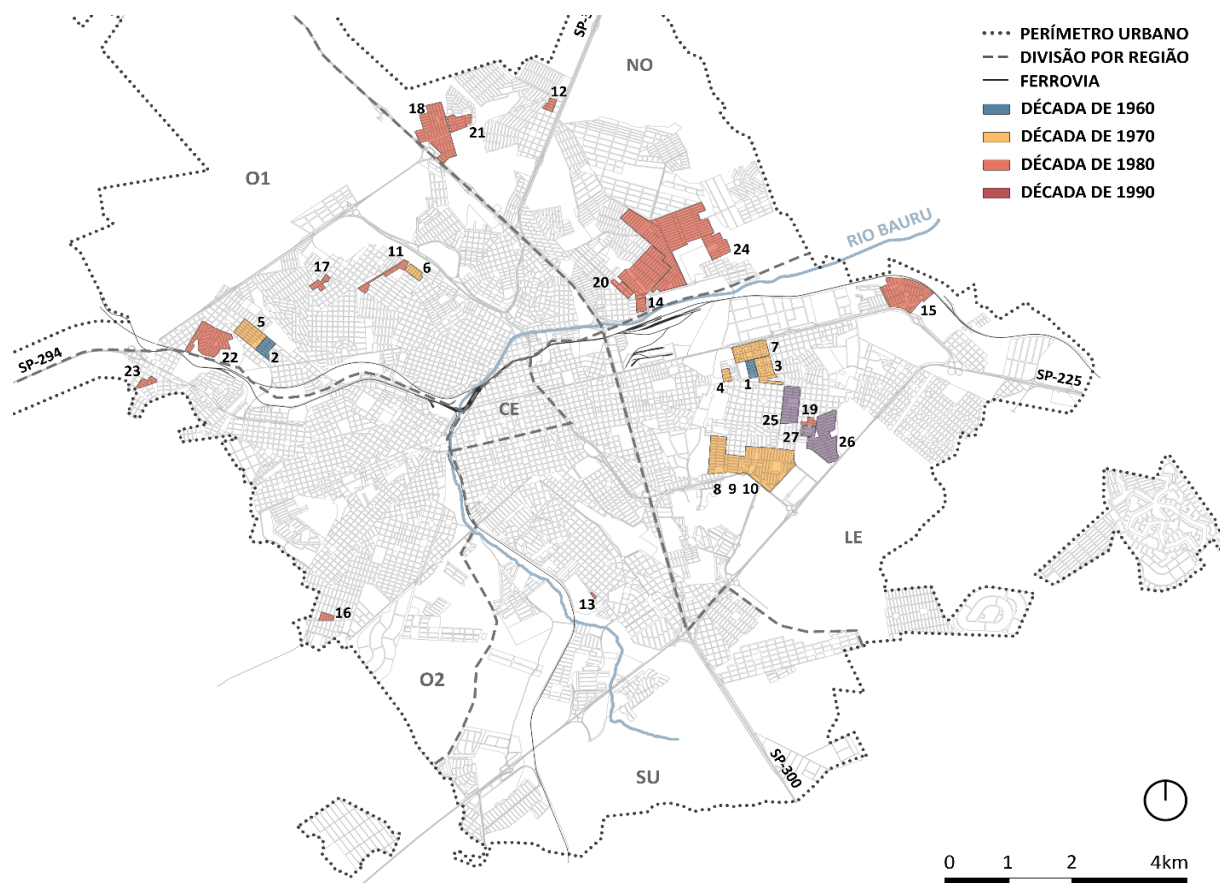
Nesse contexto, a ampliação de vazios urbanos foi reforçada como atributo intrínseco à localização dos núcleos habitacionais, o que traz o entendimento de que o poder público não proporcionou grandes feitos em relação à organização e ordenação da grande quantidade de conjuntos que ele mesmo produziu. O uso social serviu como justificativa para a má qualidade projetual tanto ao se tratar da edificação unifamiliar como também no desenho urbano proposto.

Tais características não se resumiram à localização do maior e mais emblemático empreendimento da COHAB-Bauru, o conjunto Mary Dota (Figura 5), tendo sido regra a escolha de glebas territorialmente continuamente mais afastadas e distantes do núcleo urbano consolidado.

Nesses termos, “os empreendimentos foram construídos em sua maioria às margens da cidade consolidada, mal localizadas e em geral com precária infraestrutura urbana, obedecendo a uma ocupação prevalentemente periférica ou próxima de áreas de baixa densidade” (SANTOS, 2023, p. 57). A mesma autora também informa que, em seu período de atividade (1968-1996), afora a atuação em outros municípios do interior paulista, a COHAB-BU produziu 27 empreendimentos na cidade-sede, equivalente à oferta de 15.420 unidades habitacionais.

Portanto, é inegável que essa expressiva produção contribuiu decisivamente para a produção do espaço urbano, com todas as consequências imagináveis: de um lado, atendeu demandas por habitação social, apesar da discutível qualidade arquitetônica de seus empreendimentos; de outro, estimulou novas frentes de expansão urbana que também provocaram grandes extensões territoriais intermediárias atraentes para o mercado imobiliário e para retenção especulativa de terras em processo de urbanização.

Figura 5: Espacialização cartográfica dos Conjuntos Habitacionais da COHAB-Bauru em Bauru



1	JD. REDENTOR I	1968	10	N. H. PRES. ERNESTO GEISEL III	1980	19	MUT. LUIZ EDMUNDO COUBE	1984	BNH
2	JD. NOVA ESPERANÇA I	1970	11	C. H. ALTO ALEGRE	1981	20	MUT. DARCY CESAR IMPROTA	1987	CEF
3	JD. REDENTOR II	1973	12	MUT. SEVERINA DARIO SBEGHEN	1982	21	N. H. ÍNDIA VANUIRE	1989	
4	N. R. BOM SAMARITANO	1977	13	MUT. CARMEM CARRIJO COUBE	1982	22	N. H. VER. EDISON FCO. DA SILVA	1989	
5	JD. NOVA ESPERANÇA II	1978	14	N. H. BEIJA FLOR	1983	23	MUT. LEÃO XIII	1990	
6	JD. PROGRESSO	1980	15	N. H. ENG. OCTÁVIO RASI	1983	24	MARY DOTA	1990	
7	JD. REDENTOR III	1980	16	MUT. JD. OURO VERDE	1983	25	N. R. PASTOR ARLINDO L. VIANA	1993	
8	N. H. PRES. ERNESTO GEISEL I	1980	17	MUT. NOVE DE JULHO	1983	26	C. H. JOSÉ REGINO	1994	

Fonte: Santos, 2023, p. 57.

O peso da provisão habitacional implantada pela COHAB-BU no município-sede pode ser considerado um indício essencial da lógica produtiva assumida e do papel exercido no desenvolvimento urbano. Entre os anos de 1968 a 1996, dentre os 27 conjuntos habitacionais produzidos na cidade, 18 possuíam menos de 500 unidades habitacionais, 3 possuíam entre 500 a 1000 unidades e 6 com mais de 1.000 unidades habitacionais, ambos com projetos majoritariamente de tipologia unifamiliar horizontal térrea, construídas em alvenaria de

tijolos e isoladas no norte ou geminadas em duplas, padrão este desenvolvido com intuito de ocupação de grandes porções de terras de custo mais baixo, comportando grande quantidade de unidades habitacionais. Esse padrão identifica a dinâmica sistêmica na qual a produção habitacional é um vetor de expansão urbana, alcançando áreas cada vez mais longínquas do centro (SANTOS, 2023).

Deve-se neste momento citar como adendo que diferentes fontes de estudos indicam empreendimentos da COHAB-Bauru que não constam nos arquivos oficiais da companhia, por sua implantação ter ocorrido através de parcerias. A companhia alega que os mesmos não foram comercializados por ela e, portanto, não devem ser considerados como seus, já que não proporcionaram retorno financeiro (SANTOS, 2023).

Tais empreendimentos – inseridos em sua maioria nas margens do perímetro urbano e, conseqüentemente mal localizados e geralmente com infraestrutura urbana precária – foram instalados próximos a áreas de baixa densidade, iniciativa justificada pela alta demanda por moradia em larga escala aliada ao menor preço da terra urbana nesses locais, o que potencializou a execução desses empreendimentos. Por outro lado, o preço da terra longínqua que parecia vantajoso significa, a longo prazo, custos elevados a partir do momento em que a demanda por oferta de serviços e acessos aumenta (SANTOS, 2023).

Ainda a propósito do papel das elites políticas locais, é importante dar destaque à gestão e ao legado do prefeito Alcides Franciscato, cujo prestígio foi determinante para a eleição de seus sucessores: Luiz Edmundo Coube (1973-1977) e Oswaldo Sbeghen (1977-1983). Esse período foi importante devido ao discurso de Franciscato, inspirado na industrialização e construção de uma cidade rica, moderna e bela, além de ter sido um período de implantação de meios de consumo coletivo como pré-escolas municipais, campos de futebol, redes de galerias pluviais e de água e esgoto e pavimentação de amplas áreas de Bauru, ações pouco realizadas no governo de Avallone Jr., que priorizou a difusão de loteamentos sem infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos necessários (CATELAN, 2008).

É importante mencionar que a Lei Municipal nº 2.118/1979 foi uma tentativa de movimentar o mercado imobiliário através da ocupação dos loteamentos que possuíam uma

grande quantidade de terras ociosas devido à ausência de meios de consumo coletivos, pois até aquele momento estas não eram exigências do poder público municipal.

No entanto, também no mesmo período, a aprovação da Lei Federal nº 6.766/1979 – relativa ao parcelamento do solo, regulamentação de loteamentos e estabelecimento de exigências e, principalmente, de estabelecimento de contrapartidas dos loteadores (MAIA; LEONELLI, 2020) – instituiu certas obrigações que anteriormente não eram aplicáveis aos loteadores, como a de reservar parcelas de terra destinadas ao lazer, à educação e à saúde, servindo como uma forma de contrapartida aos investimentos de infraestrutura patrocinados pelo do poder público. No caso bauruense, muitos loteamentos foram construídos de forma irregular devido aos interesses de especuladores (CATELAN, 2008) e mesmo à negligência do poder público nas ações de fiscalização.

Entre os anos de 1960 a 1980, o projeto nacional-desenvolvimentista chegou ao ápice e ao colapso, preconizando o automóvel e a industrialização como vetores essenciais ao desenvolvimento e indispensáveis ao padrão de substituição das importações. Já na esfera estadual, as discussões acerca do “caos urbano” que a concentração industrial causava na metrópole provocou um movimento político de interiorização da indústria no estado de São Paulo. Então, Bauru, cidade na qual seu processo de desenvolvimento esteve associado aos anseios das elites locais de alcançar uma posição de prestígio, se enquadra dentre as cidades que foram foco dessa tentativa de fomentar a industrialização amplamente difundida e estimulada no estado. Em consequência, seria abandonando pouco a pouco seu perfil ferroviário, adquirindo traços ressaltados posteriormente pela interiorização (SANTOS, 2023).

O processo de interiorização do desenvolvimento notado no estado de São Paulo ao longo do século XX foi caracterizado por alguns municípios terem se tornado centros regionais irradiadores, e as estradas de rodagem passaram a constituir os principais eixos radiais que reforçaram a relevância dessas cidades. Um primeiro fator que contribuiu com esse processo foi a economia agrícola que predominou no século XIX em São Paulo e garantiu grande concentração de recursos, estruturação social, melhorias urbanas e significativa estrutura ferroviária, o que deu abertura a transformação produtiva do século XX. Notadamente, a concentração industrial no estado de São Paulo está vinculada historicamente ao desenvolvimento de suas principais cidades: Bauru, Campinas, Ribeirão Preto, São José dos

Campos, São Paulo e Sorocaba. O desenvolvimento de cidades do interior paulista estimulou o Poder Público a desenvolver uma ampla malha rodoviária em busca de promover integração entre produtores e mercado consumidor, sendo elaborados três planos rodoviários entre 1941 e 1951, dois deles estaduais e um nacional (TAVARES, 2018).

Já nos anos após 1970, as modificações ocorridas na estrutura setorial industrial paulista coincidiram com as modificações de sua estrutura espacial, com a redução da participação da Região Metropolitana de São Paulo entre 1970 a 1985 no valor de transformação industrial do estado, passando de 74,7% para 56,6%, evidenciando o processo de interiorização industrial. No ciclo expansivo de 1967 a 1973 é que se evidencia o maior crescimento da indústria interiorizada em comparação a região metropolitana, quando os dados censitários de 1970/75 mostram crescimento do VTI do interior a 19,5% ao ano, enquanto a indústria metropolitana crescia 13,4%. Os censos de 1975/80 apresentam taxa de crescimento de 8,2% ao ano de VTI do interior, o dobro da indústria metropolitana, crescendo posteriormente 26,5% entre os anos de 1980 a 1985, saltando para 43,4% total de VTI (NEGRI, 1996).

Esse ambiente de fomento ao desenvolvimento do interior paulista refletiu-se nas economias locais e regionais, e também nas dinâmicas fundiárias intraurbanas. Tanto que a produção imobiliária de Bauru foi marcada por uma grande produção de habitação social com a COHAB-Bauru<sup>3</sup>, além do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Incoop), dentre outros. Entre 1966 e 1970 foram produzidas aproximadamente 740 unidades, seguidas por uma produção de 3.760 entre os anos de 1971 e 1980, 9.359 entre 1981 e 1990, por fim 1.597, nos anos 2000, totalizando 15.456 unidades de habitação social em menos de 50 anos (SANTOS, 2023). Essa produção em massa impactou fortemente o desenho urbano, com grande parte dos loteamentos de habitações sociais produzidos e implantados nas regiões periféricas.

Os maiores conjuntos habitacionais foram produzidos a Norte e Leste do município, concentrando juntas aproximadamente 84% do total de unidades habitacionais produzidos

---

<sup>3</sup> A COHAB-BU, constituída nos termos da Lei Municipal nº 1.222/1966, é uma sociedade de economia mista integrante da Administração Pública Indireta do Município de Bauru que se tornou a principal agência promotora de moradias populares na cidade e na região. O sistema SFH/BNH atribuía às companhias habitacionais a função de agente financeiro, captando e aplicando recursos do FGTS, intermediados pelo CEF, atribuição que a COHAB-Bauru seguiu fielmente ao longo dos anos (SANTOS, 2023).

pela COHAB-BU, com destaque ao já mencionado Jardim Mary Dota, sendo o maior projeto contabilizando 3.638 habitações produzidas em uma área territorial de 1.230.364,74 m<sup>2</sup> (SANTOS, 2023).

A COHAB-BU seguiu em grande parte das vezes a regra de comercialização fundamentada no processo da promessa de compra e venda, por meio da qual era então celebrado um contrato através do qual a Companhia, como promitente vendedora, obrigava-se a vender o imóvel ao promissário comprador no término do cumprimento das condições de financiamento que eram estipuladas pelo BNH na assinatura do plano de comercialização, o qual dependia diretamente da obtenção de recursos de FGTS (SANTOS, 2023).

Dentre as consequências desse tipo de ação da COHAB-BU, ocorreu a expansão desordenada e longínqua, que enfatiza déficits de mobilidade urbana como a insuficiência de transportes públicos coletivos e de obras viárias. Ao longo do tempo, a COHAB-BU também teve sua qualidade arquitetônica, projetual e urbanística colocada em pauta, sendo questionada em alguns estudos e pesquisas, já que na grande maioria dos casos a função social da Companhia ficou em segundo plano perante o caráter mercadológico de sua atuação.

A implantação dos conjuntos em áreas periféricas era justificada pelo custo mais baixo dos terrenos, porém, a baixa qualidade de planejamento e de infraestrutura fez com que a ocupação se desse sem o mínimo das condições de habitabilidade, o que interferia na qualidade de vida dos moradores, situação em que o poder público e a especulação imobiliária são considerados os maiores agentes causadores (CAPELOZZA, 2014).

Na década de 1970, a cidade passou por uma expansão expressiva de seu perímetro urbano, parcialmente devido à alta produção de conjuntos habitacionais da COHAB-BU. A expansão da mancha urbana era associada predominantemente à consolidação do sistema viário rodoviarista (cenário que na época predominava em todo o país), à consolidação do perfil terciário na economia do município e à produção habitacional intensificada a partir de 1960 protagonizada pela COHAB-BU (SANTOS, 2023).

As construções eram majoritariamente constituídas por um modelo unifamiliar horizontal, em grande parte devido a meta de alargar a ocupação territorial urbana buscando terras mais baratas e grandes o suficiente para abrigarem os conjuntos habitacionais,

consequentemente sendo elas localizadas nas áreas mais periféricas, sabidamente precárias ao se tratar da infraestrutura e oferta de serviços públicos. Evidenciou-se, então, a significativa separação entre o centro urbano consolidado e os novos empreendimentos habitacionais, reproduzindo-se a clássica forma de urbanização brasileira caracterizada pela fragmentação territorial e segregação socioespacial. Essa forma de implantação condicionou então a formação de “ilhas” com alta densidade populacional comparadas às áreas de baixa ocupação ao seu redor, intensificando a formação de vazios urbanos intermediários, áreas de grande interesse especulativo ocupadas posteriormente (SANTOS, 2023).

Até meados de 1980, o crescimento urbano de Bauru foi estruturado então por seu sistema viário, pelas indústrias, pela produção de habitação social realizada pela COHAB-BU e pelos loteamentos de alto padrão. Demograficamente, o crescimento populacional entre 1970 e 1980 chegou a 3,53% ao ano, momento em que o município atingiu uma taxa de urbanização de 96,85%. Ademais, esse período também foi caracterizado territorialmente por uma intensa ocupação da Região Leste, “a partir da extensão da malha urbana para além da Rod. Marechal Rondon (SP-300), que até a década de 1970 havia desempenhado o papel de barreira física na contenção da urbanização nessa região” (DAMASCENO, 2021, p. 99).

Seguindo o padrão ocorrido em anos anteriores com o Rio Bauru e também com o entroncamento rodoviário, quando o crescimento populacional superou a média de 4% ao ano, a rodovia deixou de ser um empecilho à expansão física da cidade, sendo essas periferias ocupadas em sua maioria pelas camadas de baixa renda. Por outro lado, o setor centro-sul foi então reforçado pela abertura da Avenida Nações Unidas, consagrando a nova vertente de expansão imobiliária de alto padrão bauruense. Assim, prevaleceu um período em que os recursos de infraestrutura e equipamentos são em grande parte destinados às áreas onde havia produção de loteamentos fechados e padrões de moradia de segmento social de renda média e alta (DAMASCENO, 2021).

Assim, além dos loteamentos e conjuntos habitacionais no período 1950-1990, a verticalização a partir das décadas de 1980 e 1990 tornou-se um padrão de moradia que teve grande crescimento nas classes médias e altas na Zona Sul de Bauru, com grande parte das construções de 10 ou mais pavimentos. Em razão das características dos primeiros loteamentos fechados das décadas de 1980-1990, o período trouxe uma conformação de



urbanos no país e, mesmo com seu caráter federal abrangente, dispõe que os estados, municípios e o Distrito Federal possam definir normas complementares ao se tratar de parcelamento do solo municipal a fim de adequar a legislação à realidade local. Sendo assim, define-se a instância municipal como reguladora do parcelamento do solo de forma complementar (LEONELLI, 2010), entendimento depois foi ratificado na Constituição Federal de 1988, que definiu o município como ente federado responsável pelas políticas de desenvolvimento urbano (art. 182).

Na Lei Lehmann foram definidos dois tipos de parcelamento do solo: loteamento e desmembramento, sendo o primeiro caracterizado pela necessidade de criação de sistema viário, destinado a glebas maiores a serem parceladas, e o segundo sem a abertura de vias, destinado a áreas menores nas quais a frente dos lotes já se encontra voltado ao sistema viário existente. Define-se também que o parcelamento do solo para fins urbanos é admitido em zonas urbanas e de expansão urbana, sendo a definição dessas zonas de obrigatoriedade municipal. No entanto, como a lei não define parâmetros para que se considere ou não uma área como urbana ou de expansão, não foi assegurada a garantia de continuidade do tecido urbano, mantendo-se o cenário de grande especulação imobiliária frente à criação de novos loteamentos (LEONELLI, 2010).

Vale ressaltar também a grande relevância para este capítulo de uma das exigências da Lei Lehmann, que seria a destinação obrigatória de áreas públicas. A partir da criação da Lei 6.766/1979, o loteador passou a ser obrigado a respeitar a destinação de no mínimo de 35% da área total para compor sistemas de circulação, áreas de implantação de equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público, ficando a divisão dos 35% a critério municipal e proporcionais à densidade ocupacional prevista na gleba, exigência esta que prevê planejamento e controle ocupacional por densidade pelo município (LEONELLI, 2010).

A criação da Lei Municipal nº 2.339/1982, mais severa em relação aos parcelamentos urbanos, melhorou as condições de habitabilidade, além de retirar parte do ônus que o poder público possuía com implantação de infraestrutura, ao mesmo tempo em que os custos da implantação dos serviços pela iniciativa privada eram repassados ao comprador final, o que ocasionou inevitavelmente um aumento dos preços dos terrenos e construções de novos loteamentos. Tais exigências dificultaram ainda mais a aquisição de lotes pela população de

baixa renda, mesmo que em áreas menos valorizadas (GHIRARDELLO, 2020). Como observa este autor, a solução encontrada para essa população mais pobre foi a aquisição de moradias financiadas em conjuntos habitacionais (notadamente da oferta da COHAB-Bauru) ou, em anos mais recentes, através das edificações financiadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Em contrapartida, a compra de lotes para construção tem se tornado cada vez mais cara, o que estimula tentativas de ocupação de estoques de terras loteadas há décadas atrás, desprovidas de infraestrutura.

A despeito da implantação de conjuntos habitacionais populares – e considerando que a COHAB-Bauru produziu seu derradeiro empreendimento de HIS em 1996 –, a partir da década de 1990 o tipo de moradia que mais se proliferou foi o dos loteamentos fechados. A partir de então, esse foi um dos períodos em que mais se acentuaram as diferenças socioeconômicas e espaciais em relação a grande parte da Zona Sul (com exceção de bairros como Parque das Nações e Jardim Nicéia, que abrigam uma população de baixa renda) e o restante da cidade. Trata-se, portanto, do período com maior expressão da forma de produção segregada do espaço urbano em relação aos anos anteriores, com o registro de muitos bairros implantados em períodos anteriores carentes de infraestrutura básica como pavimentação, drenagem de água pluvial e equipamentos públicos como escolas, creches, postos de saúde e áreas de lazer. Assim:

Diante de topografia levemente ascendente em continuidade com a do centro, se desenvolverão os parcelamentos destinados às classes mais altas da cidade. Ainda devido a essa continuidade, a maioria dos novos loteamentos possuirá o mesmo tipo de malha do centro urbano, seguindo o traçado da área inicial do Patrimônio (GHIRARDELLO, 2020, p. 103).

O maior crescimento demográfico da cidade de Bauru se deu na década de 1980, passando de 120.178 habitantes (na década de 1970) para 180.761 residentes. Também foi bem expressivo em 1970 e 1990, décadas que também contabilizam grande oferta de loteamentos, caso do conjunto residencial Flamboyant (Figura 7), localizado no Jardim Marambá. Nesse caso, é importante citar que a produção de lotes e habitações edificadas não

significa a efetiva ocupação real das mesmas e que tampouco possa ser caracterizada como Habitação de Interesse Social (HIS).

**Figura 7: Edifícios Residenciais "Flamboyant", Bauru (SP)**



Fonte: disponível em <<http://planocidade.com.br/empreendimento/flamboyant/>>. Acesso: 10 ago. 2023.

Em 1995, por exemplo, aproximadamente 40% dos imóveis localizados no perímetro urbano, fossem lotes ou glebas, era constituído por vazios, quantidade tão impactante que levaria aproximadamente 30 anos de crescimento populacional para que todos esses lotes fossem ocupados (MAIA, 2019). Portanto, a produção imobiliária não foi direcionada para o atendimento das necessidades dos estratos sociais mais baixos e tampouco traduziu-se em oferta de habitação de interesse social em proporções suficientes para atender, sobretudo, a população mais pobre, com renda igual ou inferior a 3 S.M.

O aquecimento do mercado imobiliário e de comércio de loteamentos na década de 1980 se manteve na década de 1990, principalmente na Zona Sul, setor onde as ações de planejamento e gestão urbana e as atuações do mercado imobiliário provocaram melhorias paisagísticas e oferta de comércio e serviços, com lojas de alto padrão, entretenimento noturno, bares e restaurantes (CATELAN, 2008). Não por acaso, nesse território foram

implantados diversos empreendimentos caracterizados como “condomínios fechados” destinados aos estratos de maior renda.

A evolução urbana, os padrões e normas de usos e ocupações do solo e a topografia da cidade foram características marcantes do espaço urbano, de modo que esse contexto de forma geral explica a histórica valorização imobiliária da região sul de Bauru, que conta com grandes investimentos públicos e privados (GHIRARDELLO, 2020).

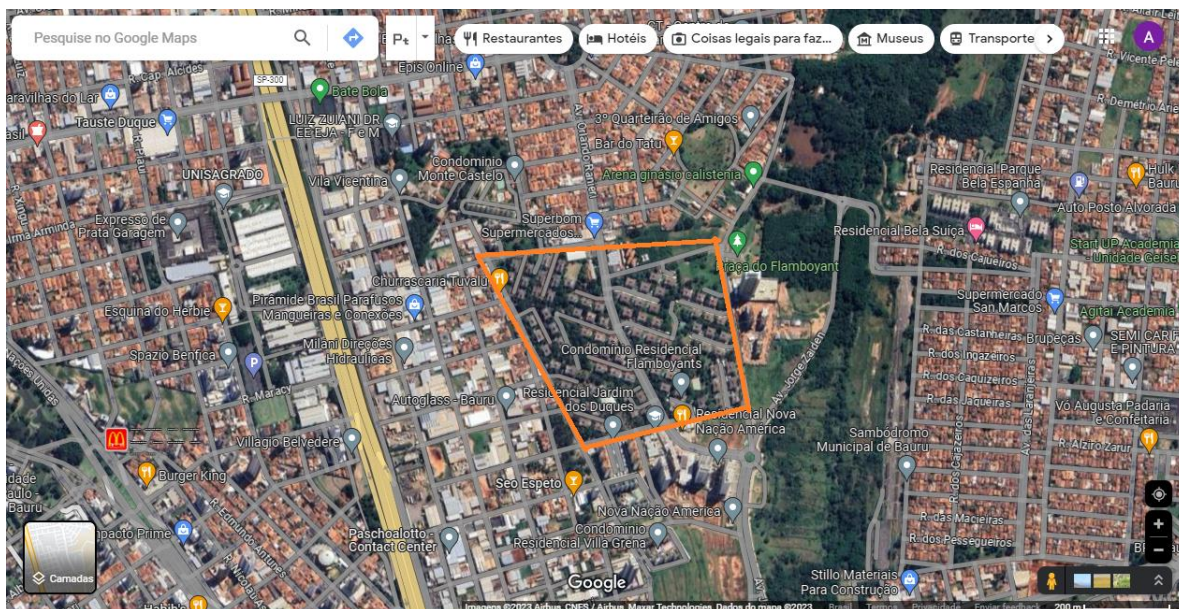
A partir da década de 1990 se destaca a nova formatação de conjuntos habitacionais, chamados “condomínios de prédios”, construídos pela iniciativa privada e dirigidos inicialmente para a classe média. Como exemplo desse tipo de implantação, há o Parque Camélias, Flamboyant Monte Verde Residencial, Vila Inglesa, dentre outros. Seguindo esse formato, novas implantações como o Residenciais Parque dos Sabiás, Andorinhas e outros foram criados de forma mais simplificada para atingir a população de baixa renda. Esse tipo de iniciativa chama a atenção por sua qualidade de ocupação de vazios urbanos, por serem edifícios multifamiliares que ocupam áreas ao lado de conjuntos habitacionais, caracterizadas por serem mais densas, localizadas em áreas já urbanizadas (Figuras 8, 9 e 10), aproveitando a infraestrutura e ocupando vazios urbanos ou glebas adjacentes (GHIRARDELLO, 2020).

**Figura 8:- Portaria edifícios residenciais "Vila Inglesa", Bauru (SP)**



Fonte: Google Street View. Disponível em :<<https://www.google.com/maps/@-22.3155292,-49.0590661,3a,75y,340.55h,87.91t/data=!3m6!1e1!3m4!1sX9E46rClvvsLNU685BLnJQ!2e0!7i16384!8i8192?entry=ttu>>. Acesso: 25 jul. 2023.

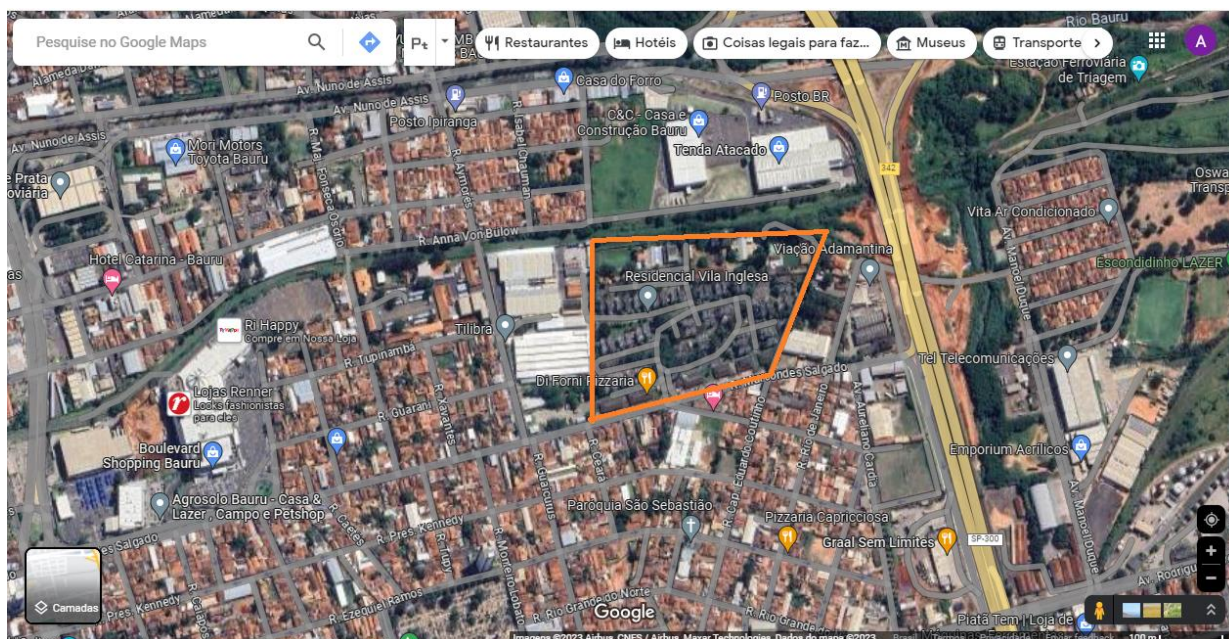
**Figura 9: Localização dos edifícios "Flamboyant" em meio à cidade urbanizada**



Fonte: Google Maps. Disponível em:

<<https://www.google.com/maps/place/Condom%C3%ADnio+Residencial+Flamboyants/@-22.3308014,-49.0453819,1000m/data=!3m1!1e3!4m6!3m5!1s0x94bf677d13e338cd:0x971d16b2d7a6b8c18m2!3d-22.3317144!4d-49.0427211!16s%2Fg%2F11c1x2fst8?entry=tту>>. Acesso: 25 jul. 2023

**Figura 10: Localização dos edifícios "Vila Inglesa" em meio à cidade urbanizada**



Fonte: Google Maps. Disponível em: <<https://www.google.com/maps/place/Vila+Inglesa+-+Bauru,+SP,+17010-000/@-22.3152833,-49.0617558,1000m/data=!3m2!1e3!4b1!4m6!3m5!1s0x94bf6796585429cb:0x11ad32b18d8c4ff4!8m2!3d-22.3152833!4d-49.0591809!16s%2Fg%2F11c3ysl11?entry=tту>>. Acesso em 25 jul. 2023.

O final do século XX foi marcado por uma mudança na dicotomia “centro rico x periferia pobre”, quando a cidade se tornou um conjunto complexo com novos hábitats, como os condomínios e loteamentos fechados que promovem novas centralidades e formas de organização do consumo através, por exemplo, de novos equipamentos como os shopping centers (ROSSI, 2016).

Como é fartamente demonstrado empiricamente e pela literatura, a produção capitalista do espaço é marcada por um processo de especulação imobiliária que norteia a produção do espaço urbano (SANTOS, 2008), sendo os interesses fundiários e imobiliários determinantes para a expansão urbana, orientada pela criação de novos loteamentos e outros produtos imobiliários, dinâmica que provoca maior crescimento territorial do que demográfico e conseqüentemente atesta o crescente número de lotes não edificados em território urbano, como de resto ocorreu na urbanização brasileira.

Santos (2008) observa a existência de casos em que a instalação dos empreendimentos é feita em meio a belas paisagens, porém, com o intuito de agregar valor à mercadoria objeto do mercado imobiliário e de lucrar mais, provocando-se dano ambiental no *hábitat* e em seu entorno, importando ressaltar que segurança e meio ambiente também interferem de forma significativa no valor das terras. Até mesmo a segregação espacial em áreas próximas a favelas não são determinantes para mensurar o valor de terras, afinal, desde que disponham de boa localização e possuam segurança, infraestrutura e bom marketing, os lotes também transformam-se em mercadorias. No caso particular dos condomínios fechados, os muros e sistemas de segurança servem aos propósitos de evidenciar as diferenças socioeconômicas e assegurar a segregação.

Bauru tem um exemplo claro de ocupação em área de preservação permanente que foi posteriormente regularizado e serviu como ponte de especulação imobiliária. No ano de 1992, na área da cabeceira do córrego de Água Comprida, uma propriedade particular foi ocupada em sua Área de Preservação Permanente (APP), com desmatamento de espécies do cerrado, surgindo então o bairro Jardim Nicéia. Neste caso, os proprietários permitiram a permanência das famílias e, com a ocupação efetiva da área e descaracterização da APP e do patrimônio natural do cerrado, tornou-se mais prático e menos burocrático enfrentar e

superar os entraves ambientais em prol dos proprietários, o que, conseqüentemente, fomentou a especulação imobiliária na região (SANTOS, 2008). Dessa forma:

Os entraves burocráticos da legislação ambiental se tornaram mais flexíveis e céleres, favorecendo os proprietários para promover loteamentos nas adjacências e empreendimentos imobiliários. A ocupação das famílias nesta área, em busca de resolver o problema de moradia, colaborou para descaracterizar as áreas de preservação e de mata nativa, mesmo não sendo esta a intenção das famílias (CUNHA, 2020, p. 104).

Ademais, o Caso da Favela do Jardim Niceia, datado do início da década de 1960<sup>4</sup>, sendo assim uma das ocupações mais antigas registradas em Bauru, permaneceu sem intervenções públicas por cerca de 30 anos, quando em meados de 1990 as áreas de seu entorno foram assimiladas pelo mercado imobiliário (KRAUSE, 2023).

O exemplo do Jardim Niceia caracteriza um processo que influencia o rumo da cidade, denominado por Maricato como a “disputa por rendas imobiliárias”. Tal disputa ocorre no momento em que áreas de preservação permanentes são ocupadas, formando-se assentamentos de favelas em fundos de vale, aliados a construção de casas populares distantes das áreas urbanizadas, restando glebas para fins de especulação imobiliária (CUNHA, 2020).

Há então uma percepção de que, mesmo cercados de leis e regulamentações de uso e ocupação do solo que visam ao cumprimento da função social da propriedade, o direito de propriedade acaba em muitos casos se sobressaindo em relação à sua função social. Garante-se nesta situação “fatias” da renda fundiária urbana decorrente da especulação imobiliária aos proprietários fundiários, agentes imobiliários e à indústria da construção, dentre outros agentes, o que resulta na acumulação de capital (SANTOS, 2008).

No final do século XX, a ocupação do território foi acelerada perante a perda de vitalidade do centro urbano e de seu uso para moradia, permeando-se ramificações da cidade

---

<sup>4</sup> O surgimento dessa ocupação em 1960 se deu quando famílias migrantes de áreas rurais e de outras cidades da região de Bauru passaram gradualmente a ocupar uma área desocupada, onde havia apenas mato, processo que ocorreu em consequência da crise da lavoura e da falta de emprego no campo (CUNHA, 2020).

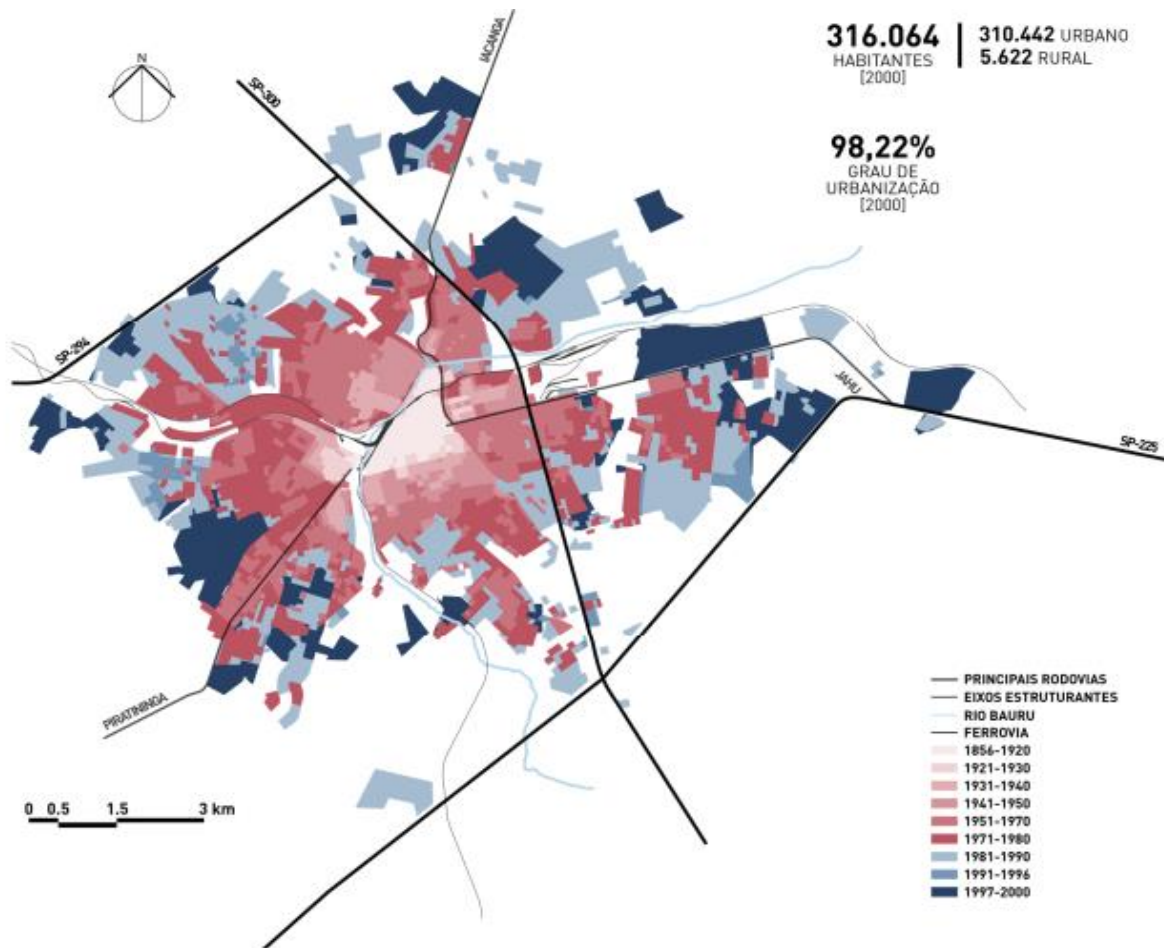
para classes altas na forma de condomínios de prédios e residenciais fechados na zona sul. Por outro lado, para as classes baixas, esse processo de ocupação foi caracterizado por parcelamentos privados distantes na forma de conjuntos habitacionais e, nos últimos anos, através de condomínios de prédios em todos os demais quadrantes do município, estando esses modelos de moradias nas franjas da cidade, entre vazios urbanos (GHIRARDELLO, 2020).

Durante o período de 1991 a 2000, a mancha urbana aumentou cerca de 1.400 hectares, possivelmente devido à correspondente produção que “resultaria de uma demanda reprimida dos anos anteriores, que agora se refletiu numa aceleração da produção imobiliária” (DAMASCENO, 2021, p. 100). Tal atividade imobiliária foi caracterizada principalmente pela produção de loteamentos fechados implantados principalmente no setor sul de Bauru, além da “produção verticalizada para o mercado tradicional ao longo de importantes eixos viários localizados na mesma região” (DAMASCENO, 2021, p.101).

No ano de 2000, aproximadamente 310.442 pessoas residiam na área urbana, atingindo-se grau de urbanização de 98,22%, enquanto no ano de 2022, a população urbana já chega a 379.146 habitantes. No entanto, a produção residencial implantada até o fim do século XX nem sequer foi ocupada efetivamente pela população, o que resulta em 40% das glebas e lotes vazios, sobre os quais estima-se que a ocupação comportaria os próximos 30 anos de desenvolvimento populacional (DAMASCENO, 2021).

A porção territorial localizada além da Rodovia Marechal Rondon (SP-300) teve sua ocupação consolidada até 2000, com grandes áreas urbanizadas integradas à malha urbana, destacando-se também a grande relevância dos eixos rodoviários de Piratininga e Jaú, com a ocupação de vazios neles existentes, além da abertura de novos loteamentos e consequentemente criação de novos vazios. O eixo rodoviário de Jacanga a norte tornou-se também um vetor de expansão, ligando a cidade ao novo aeroporto estadual inaugurado em 2006 em Arealva, intensificando uma ocupação dispersa com a criação de bairros populares. Assim, no fim do século XX, as rodovias SP-296 (localizada a norte do perímetro urbano) e a SP-225 (na porção leste) representavam as únicas barreiras físicas à urbanização (Figura 11).

Figura 11: Mancha de Evolução Urbana de Bauru – 1856-2000



Fonte: Damasceno, 2021, p. 101.

Entre 2001-2010, as tipologias de vazios urbanos se caracterizavam pela abertura de inúmeros loteamentos implantados de forma descontínua no perímetro urbano. Criam-se então três modalidades de vazios urbanos, a saber: os vazios que se encontram dentro da área urbana consolidada; outros localizados em áreas periféricas; e, ainda, os vazios edificados. Nesse momento surge uma quarta modalidade: os vazios decorrentes de loteamentos aprovados e não executados, classificados pelo município como de “baixa ocupação”, os quais em muitas vezes não existem ou possuem apenas um sistema viário simples e poucos lotes ocupados. Ademais, nos últimos anos buscou-se preencher espaços que figuravam como vazios urbanos, cumprindo com sua função e objetivo de criação no passado (DAMASCENO, 2021).

Já no período entre 2011 e 2020, a expansão da malha urbana buscou “novamente ultrapassar antigas barreiras impostas à extensão da urbanização” (DAMASCENO, 2021, p. 104). A partir de 2018, a nova aprovação do perímetro urbano possibilitou um crescimento em direção ao Sul (focado nos setores de alta renda), Leste e Norte de Bauru (direcionados a atender o perfil econômico de média e baixa renda), ficando em segundo plano as expansões Oeste e Noroeste, restrição em grande parte motivada pela presença de Áreas de Proteção Ambiental. Esse parâmetro é confirmado ao se observar que a região oeste já havia atingido seu limite máximo de ocupação urbana ainda na virada do século, sendo urbanizada de forma restritiva após esse período somente com a ocupação de vazios urbanos existentes, enquanto a região Noroeste foi ocupada apenas através do Distrito Industrial II e algumas plantas de indústrias (DAMASCENO, 2021).

Assim, evidenciou-se o crescimento acentuado na região Sul até 2020, notadamente direcionado a setores de alta renda com uma demanda segregadora (condomínios fechados e similares), além da região Leste, mesmo com a presença de restrição ambiental de menor escala, com índices de dispersão através de novas frentes de expansão e, por fim, a região Norte, com ocupação de vazios esquecidos em anos anteriores, além da abertura de loteamentos e implantação de novos conjuntos habitacionais (DAMASCENO, 2021).

Na primeira década do século XXI, os indicadores habitacionais de Bauru apresentaram melhoras em alguns aspectos, dentre eles o percentual populacional em domicílios com presença de coleta de lixo, aumento que passou de 83,72% em 1991 para 99,46% em 2010. Destaque também para os domicílios que passaram a dispor de acesso a água encanada, chegando a 99,58% da população, além dos que tiveram acesso à energia elétrica, chegando à sua quase universalização em 2010 com 99,9%. Ainda nesse intervalo temporal foram aprovados 17 novos conjuntos habitacionais de interesse social, com um total de 3.054 unidades residenciais. A distribuição territorial desses empreendimentos ocorreu em regiões conhecidas por reunir esse tipo de produção anteriormente, em grande parte periféricas, além da ocupação de vazios urbanos da região Oeste e implantação de conjuntos em grandes glebas disponíveis nas regiões Nordeste e Leste em áreas contíguas ao tecido urbano, como por exemplo nas ocupações de áreas dispersas (DAMASCENO, 2021).

Vale ressaltar que, nesse período, a maior parte dos novos empreendimentos foram realizados por iniciativa pública através de programas como Programa de Arrendamento Residencial (PAR), Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e outros da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), focados na construção de conjuntos de pequeno e médio porte, entre 130 a 495 unidades habitacionais em cada empreendimento. Nota-se também a presença de pequenas e médias construtoras responsáveis pela produção de cerca de 20 a 170 unidades por conjunto habitacional. Em ambos os casos a tipologia de apartamentos foi priorizada, já que eram aproveitadas para esse tipo de produção algumas áreas de remanescentes que em muitos casos não tinham grandes proporções territoriais. Importante citar também a desconexão de tais empreendimentos com as ampliações do perímetro urbano, já que nenhum deles foi inserido em áreas de incremento urbano, levando assim à conclusão de que essas ampliações aumentaram a quantidade de vazios urbanos urbanizáveis, porém, poucos serviram à produção habitacional, atendendo em grande parte outros propósitos (DAMASCENO, 2021).

Em síntese, a urbanização bauruense foi intensificada notadamente a partir de 1960, quando o município registrou uma forte aumento do parcelamento do solo e novos loteamentos e passou a integrar relevantes eixos rodoviários do estado de São Paulo. Ainda no período 1950-1970, as estratégias desenvolvimentistas (fortemente representadas pelo governo de JK), aliadas às campanhas de industrialização urbana e de obras de grande porte, proporcionaram um cenário de formação do desenho urbano espraiado com a implantação de uma quantidade significativa de loteamentos na cidade, o que contribuiu para um padrão crescentemente fragmentado de dispersão urbana.

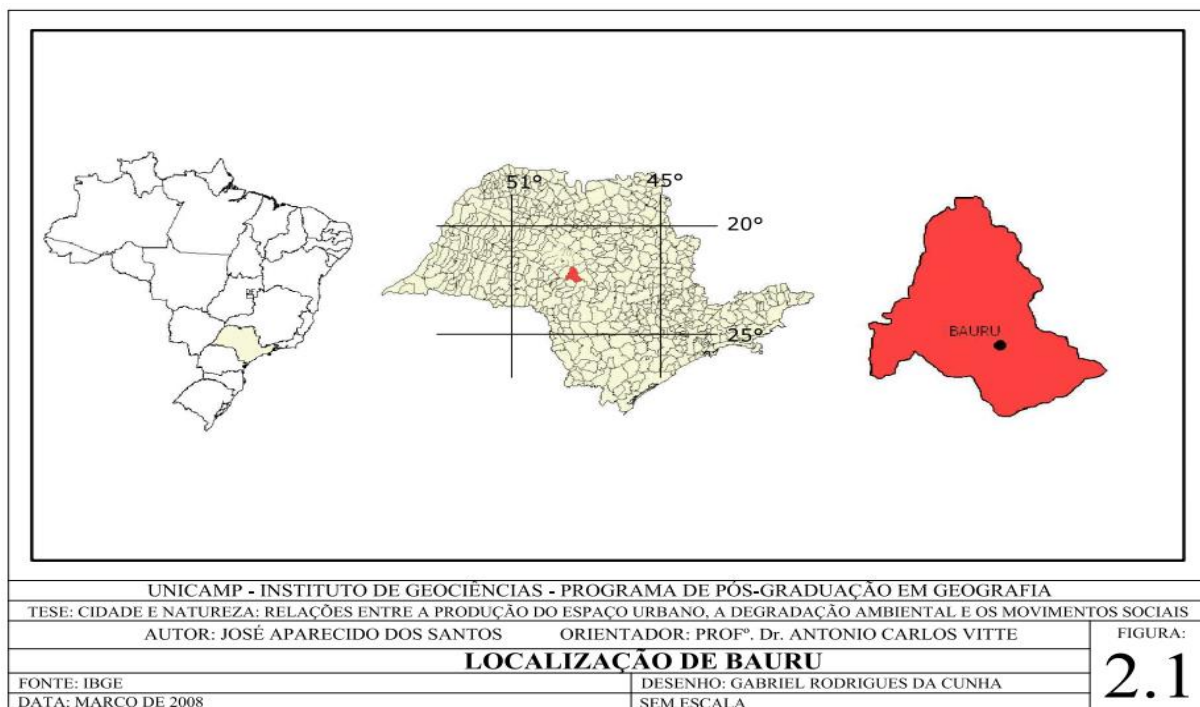
O movimento de interiorização no estado de São Paulo fez de Bauru um importante polo urbano. A década de 1960 marcou na cidade a propagação de fragmentos urbanos em territórios afastados, com caráter expansionista, lógica que persistiu nas décadas de 1970 e 1980, notando-se uma consolidação do espaço do perímetro urbano com desaceleração de expansão territorial apenas na década de 1990. Como demonstrado, os movimentos políticos e econômicos que permeavam o país na segunda metade do século XX com sua lógica expansionista, aliados à criação tardia de legislação correspondente como reguladora da expansão urbana, estimularam a formação do perímetro urbano de forma espraiada, fragmentada e permeada de vazios urbanos.

Ademais, o desenho urbano de Bauru também teve forte influência da COHAB-Bauru que, face à implantação e produção de habitações sociais em regiões periféricas, justificadas pelo baixo custo das glebas e lotes, contribuiu com a expansão longínqua, reforçando a segregação socioespacial da cidade e interferindo na qualidade de vida dos moradores devido à baixa qualidade de planejamento e de fornecimento de infraestrutura. A conformação urbana resultante da produção habitacional social nas franjas do território e o direcionamento e consolidação das camadas de alta renda na região Sul da cidade (provido de infraestrutura e oferta de serviços) evidenciam o cenário encontrado em Bauru atualmente, em um processo de clivagem centro-periferia fortemente marcado e notado em seu desenho urbano.

### 1.5 Configuração contemporânea de Bauru e os vazios urbanos

A trajetória antes reconstituída resumidamente foi determinante para a configuração contemporânea de Bauru. Localizada no centro-oeste do estado de São Paulo (Figura 12).

**Figura 12: Localização do município de Bauru no Brasil e no estado de São Paulo**



41

Fonte: Santos, 2008, p. 41.

Bauru é uma das cidades médias paulistas de grande relevância para a sua região, servindo como polarizadora de fluxos de serviços, empregos, pessoas e mercadorias para outros municípios de seu entorno regional e de sua região administrativa. A importância econômica do município fomentou sua expansão (CATELAN, 2008), e seu território está implantado em um ambiente natural de 5 km de raio que é modelado por uma grande quantidade de cursos d'água que formam as cabeceiras do rio Bauru, com um relevo regional de colinas suaves e amplas. O município confronta em seu setor Norte com o município de Reginópolis; a Noroeste com Avaí; a Nordeste com Arealva; a Leste com Pederneiras; ao Sul com Agudos; no Setor Sudoeste com Piratininga (CORGHI, 2008).

O município se integra ao sistema rodoviário através de rodovias estaduais, sendo também rota aérea e entroncamento ferroviário da malha Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA), além da Noroeste e Fepasa, através das quais existe acesso aos portos do litoral, ao leste, além de outros países a oeste e sul, o que faz com que a cidade se destaque em relação à logística por sua relevância como importante entreposto comercial de São Paulo (CORGHI, 2008).

Ainda no plano rodoviário, a cidade é cortada pela Rodovia Marechal Rondon (SP-300), sendo este o acesso rodoviário de conexão de Bauru com a capital paulista e com o Centro Oeste do estado, além da rodovia SP-294, que a conecta com o norte do estado do Paraná, sul do Estado de Minas Gerais e a região da Alta Paulista até a margem do rio Paraná (SANTOS, 2008).

Atualmente, o acesso a Bauru pode ocorrer através de vias aérea ou rodoviária; no caso de transporte de cargas, por via ferroviária e, em alguns casos, hidroviária. O Aeroporto Estadual "Moussa Nakhi Tobias" – inaugurado em 2006 como estratégia de ampliação de aeroportos no estado de São Paulo – tem voos regulares com a capital e outras cidades, com potencial para transportes de carga e intuito propulsor de desenvolvimento regional (SANTOS, 2008).

A Região Administrativa de Bauru (Figura 13) se destaca principalmente por sua atividade agroindustrial, como grande produtora de açúcar e álcool e de derivados do cacau. Os setores de biocombustíveis, geração de energia limpa e tecnologias também possuem força, gerando oportunidades para a região, contudo, o perfil econômico do município se

destaca pela predominância do setor terciário (GOULART; TERCI; OTERO, 2017). O município possui, segundo Censo do IBGE/2022, população estimada de 379.146 habitantes e área da unidade territorial correspondente a 667.684 quilômetros quadrados, o que confere sua densidade demográfica de 567,85 hab/km<sup>2</sup>. Seu PIB em 2020 é de R\$40.021,97 e o IDH municipal é 0,801 de acordo com o Censo de 2010 (IBGE, 2022).

**Figura 13: Região Administrativa de Bauru e suas principais conexões viárias**



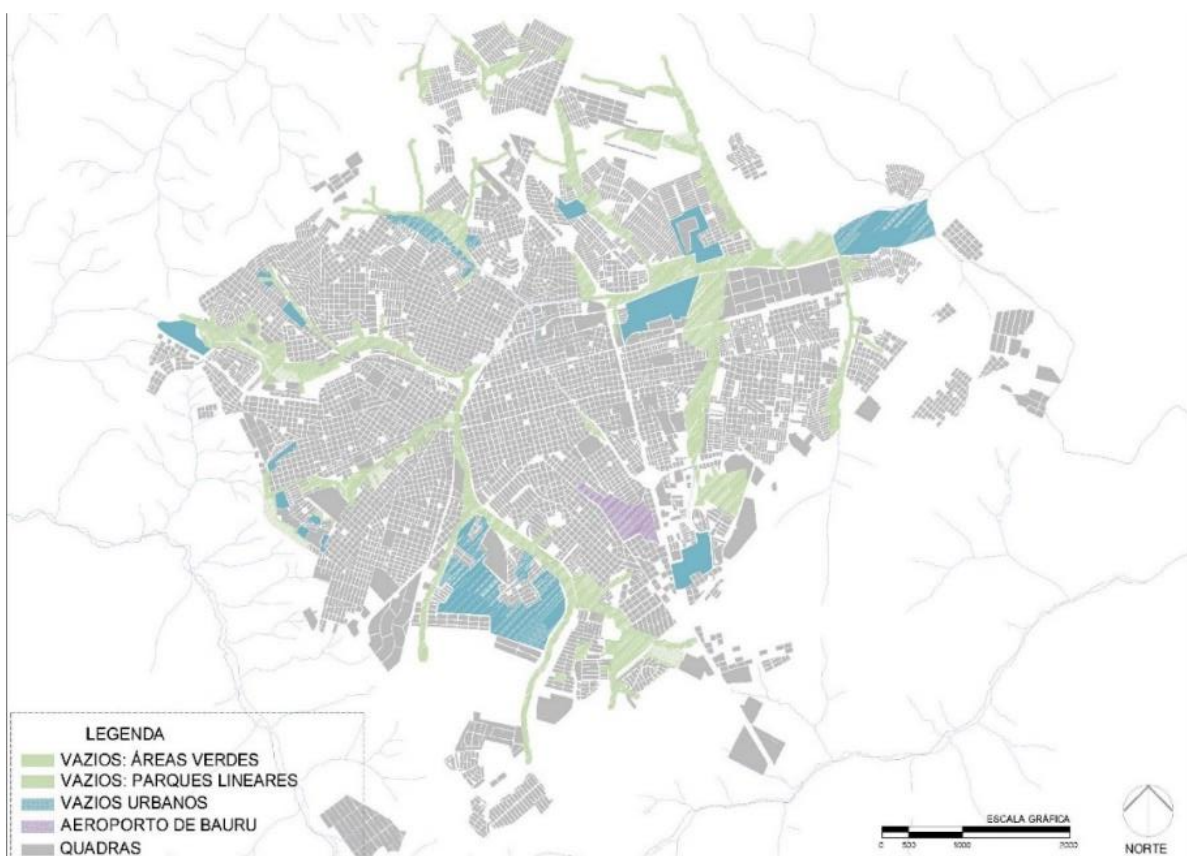
Fonte: Disponível em: <<http://www.sp-turismo.com/mapas/bauru.htm>>. Acesso: 12 jun. 2022.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), atualmente de 0,801, é considerado alto, ocupando as posições 20 e 37 respectivamente nos rankings estadual e nacional em 2010. Em 2019, assumiu, nesta mesma ordem, a posição de 22<sup>º</sup> e 69<sup>º</sup> lugares no PIB (SANTOS, 2023). Sua economia é protagonizada pelos setores de comércio e serviços,

atraindo um fluxo significativo de pessoas e de mercadorias devido ao seu caráter polarizador das diversas cidades de menor porte ao seu redor e, por isso, a cidade ascendeu à condição de Capital Regional nível B, com uma região de influência abrangente de 42 municípios. A forte presença do setor terciário é confirmada por dados referentes aos empregos formais, sendo 75,68% do total de empregos vindos deste setor contra 0,57% do setor primário e 23,74% do setor secundário (SANTOS, 2023).

Em síntese, esses fatores – a expansão da economia local no ciclo desenvolvimentista, a ação agressiva do mercado imobiliário, a permissividade na ordenação urbanística e o estímulo do poder público, incluindo a expressiva provisão estatal de moradias por meio da COHAB-BU e mais recentemente do PMCMV – levaram à formação de uma quantidade expressiva de vazios urbanos (Figura 14), não por acaso associados à intensificação do parcelamento do solo e localizados majoritariamente nas franjas do território.

**Figura 14: Vazios urbanos na cidade de Bauru em 2008**



Fonte: elaboração própria, com base no Plano Diretor Participativo de Bauru (2008).

Ressalte-se que o referido mapa não engloba pequenos vazios urbanos representados por lotes ou glebas menores espalhadas pela cidade ou edifícios que não estão ocupados. No mapa, os vazios se dividem entre: áreas verdes (indisponíveis para ocupação), parques lineares (remanescentes com potencial de aproveitamento para criação de áreas de lazer e convivência social) e os vazios urbanos, que foram em grande parte identificados no diagnóstico do Plano Diretor Participativo de 2008 como locais de possível aplicação de instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, tais como Parcelamento, Ocupação e Edificação Compulsórios (PEUC), IPTU progressivo, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Direito de Preempção e Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

Neste ponto é importante ressaltar que a divisão de tipos de vazios citada acima (sua classificação) foi retirada do Plano Diretor de 2008 e do diagnóstico. As áreas verdes representadas no mapa, apesar de serem áreas vazias, não poderão ser apropriadas pelo presente estudo como áreas disponíveis para ocupação devido a duas características de preservação ambiental.

Registre-se finalmente que, no plano da normativa urbanística, a disseminação de vazios urbanos foi favorecida pelo fato de que, entre 1956 e 2018, foram aprovadas 45 leis de ampliação do perímetro urbano, sendo 10 tentativas advindas da aprovação do Plano Diretor Participativo de Bauru (2008), das quais 5 foram consideradas ineficazes e inconstitucionais, pois não cumpriam o artigo 182 da Constituição em relação ao cumprimento das funções sociais da cidade e participação popular em decisões (MAIA; LEONELLI, 2020).

A caracterização da trajetória urbana bauruense permite que se aprofunde na problemática dos vazios urbanos, como se verá nos próximos capítulos, tanto conceitual como empiricamente.

## **CAPÍTULO 2**

### **URBANIZAÇÃO E VAZIOS URBANOS**

Este capítulo ingressa diretamente na problemática dos vazios urbanos como traço do processo urbanizador brasileiro. Não se trata, portanto, de fenômeno casual ou que possa ser naturalizado, pois a cidade contemporânea deve ser compreendida como o “resultado cumulativo de todas as outras cidades de antes, transformadas, destruídas, reconstruídas, enfim produzidas pelas transformações sociais ocorridas através dos tempos, engendradas pelas relações que promovem estas transformações” (SPOSITO, 2002, p. 6).

A caracterização conceitual da temática e o diálogo com a literatura teórica, além de menções à urbanização brasileira, têm o propósito de fundamentar o fenômeno urbanístico dos vazios urbanos para análise empírica que se segue no terceiro capítulo.

Assim, o capítulo está dividido em 3 partes: a primeira subseção (2.1), mais abstrata e genérica, aborda as múltiplas acepções de vazios urbanos em revisão sistemática da literatura de modo a estabelecer o “estado da arte” do tema; a segunda subseção (2.2) reporta-se à urbanização brasileira e suas características dispersivas e fragmentárias; na última parte (2.3) são examinados os impactos urbanísticos e socioespaciais dos vazios urbanos.

#### **2.1 Os vazios urbanos**

O conceito de “vazios urbanos” remete à existência de áreas ociosas ou subutilizadas que são produtos do espraiamento, da dispersão e da fragmentação do perímetro urbano e que promovem a descontinuidade do seu desenho. São glebas, terrenos, lotes ou edifícios que se encontram sem uso, ocupação ou em estado subutilizado que não cumprem sua função social, em sua maioria localizadas em terras urbanas privilegiadas de acordo com a sua localização, providas de infraestrutura ou em processo de consolidação urbanística. O termo pode possuir diversos significados, podendo referir-se à ausência de construção na gleba ou lote e também à desocupação, abandono ou desuso da edificação (MAIA, 2019).

A conceituação sobre vazios urbanos é ampla, já que estes podem ser formados por diversos fenômenos de organização territorial, ou até mesmo por meio da combinação deles.

No primeiro caso, os vazios urbanos podem ser fruto de uma urbanização espraiada, por falta de rigor do Poder Público na ordenação territorial e no estabelecimento de políticas de desenvolvimento urbano, de modo que a cidade passa a se expandir de forma descontrolada em busca de terras desvalorizadas, enquanto o mercado imobiliário retém áreas centrais ou intermediárias entre estas e as novas frentes de urbanização. A propósito, essa é a forma mais tradicional de retenção fundiária que caracteriza a especulação imobiliária. De modo geral, são áreas cuja provisão de infraestrutura ao longo do tempo amplia sua valorização mediante o uso e a ocupação de extensões territoriais adjacentes e a provisão de bens e serviços por parte do Poder Público, ou seja, o Estado agrega valor à terra urbanizada ou em vias de urbanização.

Para a compreensão ampla do problema, convém fazer uma imersão na conceituação de vazios urbanos de acordo com a visão de alguns autores em busca de um aprofundamento do tema e de definição metodológica teórica e prática sobre a influência dos mesmos no espaço urbano contemporâneo.

Morgado (2005) caracteriza os vazios como espaços de grande potencialidade, os quais, porém, permanecem livres, cujo principal valor é dado pelo grau elevado de acessibilidade devido à presença de infraestrutura em seu entorno, tornando-os objetos de especulação imobiliária.

Ainda complementando essa definição, Magalhães (2005) relaciona aos vazios urbanos temas como terrenos vagos, terras especulativas, terras devolutas e terrenos subaproveitados, além de se relacionar também com a propriedade urbana regular ou irregular, relativamente ao seu tamanho e localização. Dessa forma, trata-se de uma abordagem cujo sentido vai além da simples descrição ou caracterização de áreas vazias ou desocupadas.

A presença desses vazios no solo urbano provoca desigualdades em relação ao seu acesso e intensifica problemas de segregação socioespacial. Porém, quando se deixa exaltar seus aspectos estritamente negativos, a potencialidade dessas áreas é enorme e sua reutilização pode se dar desde a reconstrução de imóveis existentes até a produção de novas edificações que ofereçam melhorias para a qualidade de vida nas cidades em diversos aspectos, tais como oferta de equipamentos sociais, habitação de interesse social etc. São espaços que possuem capacidade para gerar oportunidades e possibilidades como novas centralidades, diversificação de atividades urbanas e amplificação de suas relações sociais e

econômicas, além das possibilidades de aproveitamento do seu potencial ambiental de preservação de paisagens naturais e construídas (SILVA, 2015).

De acordo com Portas (2000), existe certa ambiguidade em torno da expressão “vazio urbano”, já que paralelamente a estes – cuja terra em questão encontra-se completamente vazia – haveria uma parcela do solo em que existe ocupação (completa ou parcial), porém, com seu potencial reduzido, não aproveitado ou desvalorizado. O mesmo autor define uma primeira tipologia de vazios urbanos em relação à sua localização encravada na cidade contemporânea, através dos quais o ganho se dá através do aproveitamento da infraestrutura e das acessibilidades já presentes no entorno do vazio. Por outro lado, cita os vazios urbanos mais desvalorizados, situados em periferias incompletas, fragmentadas, casos nos quais existiria grande potencial de reutilização para destinos mais ou menos cheios com função de reurbanização ou requalificação urbana.

Em sua análise sobre a formação de vazios urbanos, Busquets (1999) identifica dois tipos de processo existentes no contexto urbano ocidental contemporâneo: de um lado, um movimento caracterizado por ele como exógeno e centrífugo, já que é marcado por conter forças que pressionam do centro para a periferia e exterior da cidade e, em sentido oposto, outro movimento de forças (este centrípeto) que pressiona a periferia para o centro urbano. Desse modo, enquanto o movimento centrífugo é caracterizado por terras disponíveis na periferia das cidades destinadas às atividades comerciais, de serviços e residenciais, o movimento centrípeto se perpetua pela busca de localizações centrais, interiores à cidade existente, as quais possuem infraestrutura e são caracterizadas por se manterem vazias e obsoletas, os chamados *terrains vagues*. No entanto, desses dois movimentos surgem iniciativas semelhantes, tanto através de apostas na reestruturação de áreas centrais como também na expansão urbana em busca de terras longínquas também estruturadas.

Já a definição tipológica de Trevisan (2004) identifica três diferentes modalidades de vazios urbanos. A primeira é a dos “espaços não ocupados”. Reportando-se à definição lexical, este tipo de vazio é definido pelo espaço desocupado, que nada contém. Desse tipo de vazios fazem parte as terras vazias, livres ou que foram abandonadas, terrenos baldios, sejam eles urbanos ou periféricos, desde pequenos lotes a grandes glebas, sejam elas centrais ou intersticiais. Muitas vezes, essas áreas vão definir a forma de crescimento e o desenho urbano, como por exemplo através da existência dos “loteamentos saltados”, que fazem com que várias áreas se encontrem em estado de desuso e em condições urbanísticas problemáticas e

ambientalmente frágeis. Esses vazios resultam de ações do mercado imobiliário e de políticas urbanas públicas e privadas, e geralmente pertencem a pequenos proprietários que compraram lotes e não puderam construir, proprietários que adquiriram terrenos buscando valorização das terras, proprietários agrícolas, ou ainda pertencem ao Estado e instituições públicas. Esses espaço não ocupados constituem um tipo muito frequente nas cidades brasileiras de diferentes escalas e em diferentes regiões, como no caso da capital do Mato Grosso do Sul (Figura 15).

**Figura 15: Imagem de vazio urbano (categoria espaços não ocupados) na cidade de Campo Grande (MS)**



Fonte: Disponível em <<https://midiamax.uol.com.br/cotidiano/2021/vazios-urbanos-campo-grande-tem-37-de-area-composta-por-terrenos-desocupados/>>. Acesso: 23 mar. 2023.

A existência desses vazios no território das cidades molda a expansão urbana, perpetuando problemas ocasionados pelas baixas densidades de ocupação, como o excesso de gastos com instalação de infraestrutura em áreas longínquas enquanto há infraestrutura disponível próxima a grandes vazios centrais. Além disso, provoca gastos com maiores distâncias de transporte, necessidade de fornecimento de equipamentos urbanos, dentre outros custos e investimentos.

O segundo tipo de classificação oferecido por Trevisan (2004) é o dos “vazios decorrentes de espaços urbanos anteriormente ocupados que se tornam livres por razões ocasionais, acidentais ou propositais”. São extensões decorrentes de espaços urbanos que já foram ocupados e que, por razões ocasionais ou acidentais – tais como guerras, tragédias, incêndios, abalos sísmicos, dentre outros, ou até mesmo de medidas propositais como abandono, reformas urbanas ou destruição deliberada – tornaram-se espaços livres.

Percorrendo a história da urbanização, podemos notar a presença desse tipo de vazio em locais variados, com diversos exemplos. Na Europa e na Ásia, duas Guerras Mundiais deixaram cicatrizes em grandes cidades como Berlim, Frankfurt, Dresden, Roterdã, Hiroshima, Tóquio, Gênova e Londres, que se encontraram em estados de total ou parcial ruína, processo que exigiu décadas de reconstrução. Em outras cidades, o processo destruidor de desastres naturais exigiu que cidades inteiras fossem reconstruídas em grande escala, como no caso da reconstrução de Lisboa após o terremoto do século XVIII e, posteriormente, após o incêndio da região do Chiado, a qual exigiu a reestruturação do centro da cidade. Ainda outro exemplo é o do incêndio que devastou durante quatro dias a cidade de Londres, que ocorreu na segunda metade do século XVII (TREVISAN, 2004).

As concepções de modernização urbana tiveram um grande impulso ainda em período anterior, na segunda metade do séc. XIX, como no caso da emblemática reforma urbana liderada pelo barão Haussman, prefeito de Paris, cuja concepção inspirou diferentes reformas conduzidas em muitas outras partes do mundo e, particularmente no Brasil, no início do séc. XX no Rio de Janeiro, sob a gestão do prefeito Pereira Passos. Sob essa influência, bairros inteiros foram derrubados e seus moradores transferidos para outros locais. A abertura de grandes avenidas e de bulevares era vista naquele contexto como um instrumento eficaz na execução de reformas urbanas, neste caso utilizando-se a filosofia de “esvaziar para preencher”. Na mesma trilha, em Nova Iorque a partir da década de 1930, o engenheiro Robert Moses – criticado por pretender “desfavelizar” a cidade – idealizou reformas que, além de derrubaram quarteirões e bairros históricos com reformas para construção de novos projetos residenciais, retalharam a cidade produzindo um novo traçado viário e uma nova paisagem urbana.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>Merece registro o fato de que, diferentemente de Haussman ou de Pereira Passos, respectivamente prefeitos de Paris (1853-1870) e do Rio de Janeiro (1902-1906), Moses exerceu grande influência urbanística sem ter ocupado cargos públicos de comando político.

No séc. XX, o segundo período de reconstrução pós-guerra foi caracterizado pelo chamado “esvaziamento proposital”. Buscando a descentralização, separação espacial de atividades distintas e redução da densidade urbana na Europa – a idade de ouro da planificação e legislação –, entra em cena o movimento moderno da Arquitetura e do Urbanismo, que se disseminou a partir da concepção funcionalista da cidade consagrada nos Congressos Internacionais de Arquitetura e Urbanismo (CIAM). Da segunda metade dos anos 1940 à década seguinte, o urbanismo buscava reconstruir as cidades destruídas através da recuperação dos vazios deixados como consequência, enquanto nos anos de 1960 busca-se uma renovação urbana. Assim:

Criando vazios urbanos a partir da destruição de zonas deterioradas fisicamente e desvalorizadas econômica e socialmente, com a posterior aplicação dos princípios defendidos pelo urbanismo funcionalista. Dentre estes tipos de vazios, vimos que o primeiro é inevitável, e o segundo vem sendo tratado de outra forma pela visão urbana contemporânea de revitalização, reestruturação, reaproveitamento, reconstrução (TREVISAN, 2004, p. 33).

Por fim, a terceira modalidade de vazios urbanos definida por Trevisan (2004) refere-se a “vazios urbanos decorrentes da desocupação de edificações de atividades de médio e grande porte ou áreas e imóveis em processo de degradação social e urbanística” (TREVISAN, 2004, p.33). Essa classificação trata dos vazios urbanos cuja área não é vazia por completo, encontra-se em estado de desvalorização e possui grande potencial de reutilização. Como exemplo, existem as áreas centrais, industriais e as faixas de antigas ferrovias ou áreas portuárias que se encontram em estado de abandono parcial ou total, ou em degradação urbanística/social.

Os projetos urbanos de reabilitação para esses espaços intersticiais têm se destacado nas discussões sobre desenho e planejamento urbano, verificando-se intervenções de grande escala nas grandes cidades com propostas que vão desde requalificação de centros até a produção de novas centralidades e transformação desses espaços intersticiais que se encontram em desuso.

A vacância de grandes áreas provocada pela desativação de atividades econômicas e desocupação foi bastante marcante nas cidades industriais que experimentaram ciclos de decadência e obsolescência, incluindo complexos industriais que outrora tiveram bastante

protagonismo nas economias locais, como é o caso da indústria automobilística de Detroit nos EUA (Figura 16).

**Figura 16: Vazio urbano decorrente da desocupação / Fábrica desocupada em Detroit (EUA)**



Fonte: Disponível em <<https://www.mobilize.org.br/noticias/11041/no-brasil-13-dos-trilhos-ferroviarios-estao-abandonados.html>>. Acesso:23 mar. 2023.

De acordo com Portas (2000), os vazios urbanos têm a tendência de se transformarem em oportunidades previsíveis, porém, sem prazo de execução de projetos de ocupação e/ou reconversão. Este é o caso dessa modalidade, através da qual várias cidades têm transformado essas áreas em grandes projetos urbanos. Esse tipo de vazio urbano possui grande importância para esta pesquisa, pois diz respeito em grande parte às faixas e estações ferroviárias e seus espaços de serviços, como veremos no próximo capítulo no estudo empírico sobre a cidade de Bauru. Na medida em que esses equipamentos perdem sua função de centralidade de embarques e desembarques e desativação das ferrovias, a reestruturação funcional faz-se necessária, dando novas funções a estes grandes espaços centrais dotados de infraestrutura, criando-se serviços, escritórios, comércios, dentre outros. Projetos similares ocorreram em cidades como Londres (que renovou 10 estações ferroviárias), Paris (12 *gares*), Berlim, Lyon, Milão, Madri, Lisboa e Estocolmo (TREVISAN, 2004).

Trevisan (2004) inclui um quarto tipo de vazios urbanos, a saber, aqueles situados em áreas centrais de negócios, centros históricos, novas centralidades e periferias de uso misto, com emergência de projetos de revitalização, requalificação, reestruturação e capacitação das cidades, presente principalmente a partir da década de 1990 nas grandes cidades. Tais intervenções – fortemente caracterizadas pela reconversão econômica, com ênfase no setor terciário da economia – têm sido notadas mundialmente, e são semelhantes ao se pensar nos investimentos obtidos de alto valor em localizações de grande relevância turística, com interesse histórico e que já tiveram seu apogeu econômico em outros períodos relacionados a uma atividade específica precedente. Intervenções dessa natureza podem ser associadas a grandes projetos urbanos de reconversão de áreas centrais, tais como os de Puerto Madero (Buenos Aires) ou, mais recentemente, o Porto Maravilha (Rio de Janeiro). Em ambos os casos, antigas áreas portuárias tiveram seus espaços reconvertidos para atividades de serviços, tais como turismo/hotelaria/gastronomia, escritórios, equipamentos culturais etc.

Aliás, quando se fala em cidade ou até mesmo em se “fazer” cidade, se fala menos em situações de racionalidade, funcionalidade, zoneamento ou Plano Diretor, enquanto fala-se muito mais em requalificação urbana. A estratégia cultural da cidade-empreendimento de última geração vem não para corrigir o antiurbanismo da geração anterior, mas sim agravar o inchaço cultural dominante desde que os governos e os investidores privados passaram a focar na acumulação de poder e dinheiro através do *negócio das imagens*. Associado a essas intervenções, o planejamento estratégico pode ser considerado nada mais do que um estímulo para processos de *gentrification*, sem afirmar que sejam ambos a mesma coisa, já que uma cidade planejada estrategicamente não é nada mais do que uma cidade gentrificada por completo (ARANTES, 2002).

O fenômeno da gentrificação (substituição ou mesmo expulsão das populações originais dessas áreas, acompanhada de redefinição de usos e ocupações) é uma das consequências do crescimento urbano em uma conjuntura histórica caracterizada pela desindustrialização consequência do desinvestimento de áreas urbanas significativas, crescente terceirização das cidades, precarização da força de trabalho e, acima de tudo, pela presença da população de baixa renda fora do mercado. A cultura passa a ser o principal negócio das cidades em vias de gentrificação, ficando assim cada vez mais evidente que era ela um dos meios de controle urbano mais poderosos meio a reestruturação da dominação mundial, isto é:

Daí a sombra de má consciência que costuma acompanhar o emprego envergonhado da palavra, por isso mesmo escamoteada pelo recurso constante ao eufemismo: revitalização, reabilitação, revalorização, reciclagem, promoção, requalificação, até mesmo renascença, e por aí afora, mal encobrindo, pelo contrário, o sentido original de invasão e reconquista, inerente ao retorno das camadas afluentes ao coração das cidades (ARANTES, 2002, p.31).

O processo de gentrificação é uma resposta da máquina de crescimento urbano à sua história marcada por desindustrialização e sua consequente falta de investimento em áreas urbanas relevantes, além da terceirização das cidades, precarização de forças de trabalho remanescentes e a ausência das classes inferiores no mercado (ARANTES, 2002).

No Brasil, a remodelação urbana segue pelo menos duas abordagens: de um lado, de uma perspectiva menos crítica e mais convencional, a preservação do patrimônio histórico é tratada juntamente aos investimentos culturais e da defesa da necessidade de reestruturar centros urbanos marcados pela marginalidade, violência e precariedade construtiva. Neste caso, os investimentos públicos e privados poderiam transformar a vivência urbana, tornando as novas áreas requalificadas atrativas para convivência, socialização e utilização dos espaços públicos. De modo geral, os projetos desse tipo operam com investimentos públicos e privados na reconversão de antigos patrimônios em equipamentos voltados para o setor terciário (culturais, serviços, turísticos etc.). O segundo enfoque contrasta com o primeiro ao identificar que tais iniciativas podem desencadear processos de gentrificação e aumentar a desigualdade social no espaço urbano, afastando a população de baixa renda dessas áreas que passam a ser supervalorizadas e, conseqüentemente, possuem um valor mercadológico maior em prol de interesses puramente econômicos de empreendedores, investidores e do público solvável (TREVISAN, 2004).

Em sua pesquisa relativa à classificação de vazios urbanos, Silva (2015) também merece citação, pois se concentra em quatro tipos: áreas ociosas, vazios expectantes, vazio *brownfield* e as áreas institucionais.

No caso das áreas ociosas, a especulação imobiliária pode ser considerada o aspecto principal de caracterização dos vazios, uma vez que seu papel consiste em manter as áreas que possuem potencial de ocupação em estado de hibernação, aguardando valorização do valor da terra. Uma das formas que os agentes privados encontram para moldar o território urbano em seu favor se dá através da compra de glebas próximas ao perímetro urbano,

carentes de infraestrutura, que possuem valor menor do que áreas centrais, visando a executar loteamentos futuramente e a promover a ocupação da área, com sua consequente valorização. Nesse cenário, a população mais vulnerável socioeconomicamente se encaminha para periferias em busca de terra acessível, enquanto os centros providos de áreas ocupáveis e de fácil acesso permanecem restritas aos estratos solváveis em busca de maior valorização. À medida que a malha urbana se expande, novas centralidades se formam, e consequentemente novas áreas de valorização conformam-se para serem retidas, assim formando novos vazios. São, então, áreas ociosas reservadas para fins especulativos, sendo de pequeno ou grande porte, centrais ou periféricas (SILVA, 2015).

Os vazios expectantes, também chamados de espaços intersticiais, são as áreas localizadas em zonas urbanas consolidadas, normalmente possuem relevância histórica, já tiveram algum tipo de uso e se encontram parados no tempo, devido às mudanças de funções ou proprietários. Em muitos casos, esses espaços tornam-se espaços inseguros, abandonados ou depósitos de resíduos. Sob esta classificação, os vazios podem ser ainda divididos de três formas: os primeiros são espaços urbanos desocupados, que não possuem ocupação física (edificações), completamente vazios em meio a urbe, porém, vale ressaltar que o fato de se encontrarem vazios não acarreta necessariamente uma necessidade de ocupação, pois podem eventualmente cumprir seu papel nessa condição. Os desafetados não possuem uso atual, porém, normalmente possuem edificação devoluta. Por último, os imóveis subutilizados possuem ocupação e uso, mas estão inadequados, sem utilização de seu potencial por completo.

Ainda conforme Silva (2015), os vazios *brownfields*, em geral, se relacionam à passagem de um ciclo industrial para uma economia pós-industrial, na qual as mudanças econômicas, tecnológicas e sociais exigiram adaptações de localização espaciais e consequentemente deixaram para trás fábricas abandonadas do período industrial. A formação desses vazios na cidade refere-se, então, a espaços abandonados e degradados, quase sempre sem qualidade arquitetônica, porém, com grande espaço para uso, os quais há tempos foram centros de produção e vida industrial, em geral sendo áreas de grande porte e localizadas em áreas urbanas privilegiadas, em grande parte das vezes próximas do mar ou rio.

Outra causa de formação desses espaços ocorre pela competitividade econômica entre países em relação ao processo de globalização e de seus papéis e de sua inserção no sistema internacional, o que provocou dificuldade de reestruturação na base produtiva de indústrias,

que também não foram capazes de acompanhar as novas tecnologias e acabavam entrando em desuso.

Particularmente no Brasil, fazem parte dessa caracterização os casos de declínio de ciclos econômicos que sustentaram a economia do país por meio da produção e exportação de *commodities*, tais como o da cana-de-açúcar no Nordeste, da mineração em Minas Gerais, do algodão no Maranhão, da borracha na Amazônia ou do café no eixo São Paulo-Rio de Janeiro, com destaque para a região do Vale do Paraíba. Exemplo desses aglomerados que em certo momento esgotaram sua vitalidade são as “cidades mortas” de Lobato (2009), vestígios de sistemas econômicos que em decadência ainda persistem na paisagem urbana, áreas que se tornaram decadentes a partir do declínio produtivo desses territórios:

Ali tudo foi, nada é. Não se conjugam verbos no presente. Tudo é pretérito. Umhas tantas cidades moribundas arrastam um viver decrépito, gasto em chorar na mesquinhez de hoje as saudosas grandezas de dantes.

(...) Vivem dentro, mesquinamente, vergôntes mortijas de famílias fidalgas, de boa prosápia entroncada na nobiliarquia lusitana.

(...) São os palácios mortos da cidade morta.

(...) Por ela passou o Café, como um Átila. Toda a seiva foi bebida e, sob forma de grão, ensacada e mandada para fora. Mas do ouro que veio em troca nem uma onça permaneceu ali, empregada em restaurar o torrão. Transfiltrou-se para o Oeste, na avidez de novos assaltos à virgindade da terra nova; ou se transfez nos palacetes em ruína; ou reentrou na circulação europeia por mão de herdeiros dissipados (LOBATO, 2009, p. 24-26).

Por fim, ainda há que se registrar as áreas institucionais, terras e territórios vazios ou imóveis em desuso que são de propriedade pública – dos diferentes níveis de governo: municipais, estaduais ou da União –, como os pertencentes às Forças Armadas e às empresas estatais ou, ainda, de outros de propriedade da Igreja. São vários os motivos que impedem ou obstruem essas áreas de se desenvolver, como as limitações restritivas da legislação, motivos estratégicos, normas institucionais ou ideais de reserva futura para expansão ou venda (SILVA, 2015).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> É importante citar que esta autora utiliza de uma denominação própria, mais adequada para a classificação empírica dos vazios urbanos do Setor 2 (o qual será estudado mais detalhadamente no Capítulo 3), cuja definição refletiu a tentativa de incorporação de três autores (PORTAS, 2000; SILVA, 2015; TREVISAN, 2004), ou seja, um esforço de formular uma convergência dessas referências.

Para ilustrar as múltiplas acepções que definem os vazios urbanos, o painel que se segue (Quadro 1) sintetiza as contribuições originais dos autores mencionados e suas respectivas conceituações.

**Quadro 1: resumo das contribuições teóricas sobre vazios urbanos**

Autor	Definição síntese	Tipologias de vazios urbanos
Portas (2000)	Existe ambiguidade na expressão “vazio urbano”, já que paralelamente a estes – cuja terra em questão encontra-se completamente vazia – haveria uma parcela do solo em que existe ocupação (completa ou parcial), porém, com seu potencial reduzido, não aproveitado ou desvalorizado. Diferencia-os majoritariamente em relação a sua localização.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Áreas encravadas no meio urbano, rodeadas de acessibilidade a espera de valorização</li> <li>• Vazios desvalorizados, periféricos, com grande potencial de requalificação urbana</li> </ul>
Silva (2015)	Entende-se como uma classificação mais direcionada ao que apresenta este vazio em seu estado atual, ou seja, como ele se encontra no presente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Áreas ociosas</li> <li>• Vazios expectantes</li> <li>• Vazio <i>brownfield</i></li> <li>• Áreas institucionais</li> </ul>
Trevisan (2004)	Sua definição diferencia os vazios de acordo principalmente com sua causa, ou seja, quais são os fatores históricos, geográficos, sociais ou econômicos (ou até a junção destes) que permitiram que esses vazios se formassem e se mantivessem na cidade.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espaços não ocupados</li> <li>• Vazios decorrentes de espaços urbanos anteriormente ocupados e atualmente desocupados devido a razões ocasionais, acidentais ou propositais</li> <li>• Vazios urbanos decorrentes da desocupação de edificações de atividades de médio e grande porte</li> </ul>

Fonte: elaboração própria.

A partir da análise sobre essa multiplicidade de definições e da escolha de referenciais teóricos apropriados, será possível formular uma classificação adequada para os vazios urbanos do estudo de caso empírico da presente pesquisa (o município de Bauru em geral e seu Setor 2 em particular), com base em suas características e particularidades abordadas na sequência.

É importante ressaltar que os conceitos foram “emprestados” desses autores que estão lidando com realidades de escalas e configurações distintas da realidade de Bauru. No entanto, em termo de definição são categorias úteis e válidas para fazer o estudo de caso de

uma cidade média no interior de São Paulo, entre elas, algumas se apresentam em um formato mais próximo da realidade local e outras menos, mas mesmo as mais semelhantes não são rigorosamente idênticas no caso da presente pesquisa devido a suas particularidades, realidade, configuração espacial, urbanística, perfil econômico, demográfico, dentre outros.

Portanto, a classificação dos vazios urbanos será feita seguindo a seguinte classificação:

- **Áreas ociosas:** apropriando-se de uma das classificações de Silva (2015), com forte pressão do mercado imobiliário, caracteriza-se esta tipologia de vazios, para que as áreas que possuem potencial de ocupação se encontrem em estado de hibernação, aguardando valorização do valor da terra, em geral localizadas entre bairros ou condomínios, loteamentos, são remanescentes urbanos que estão nas mãos do mercado imobiliário, providos de benfeitorias em seus arredores que aumentam seu valor de mercado;
- **Vazios periféricos:** nesta modalidade, mesclando conceituações de Portas (2000) e Trevisan (2004), encontram-se os vazios presentes nos limites do perímetro urbano da cidade, sendo formados por grandes glebas completamente desocupadas, as quais, mesmo que distantes do centro, possuem certa infraestrutura e acessibilidade consideravelmente próximas. Também podem estar à espera de valorização, mas neste caso, são mais afastados e limítrofes ao perímetro;
- **Loteamentos de baixa ocupação:** mesclando também nesta classificação as conceituações de Portas (2000) e Trevisan (2004), aqui, levaremos em consideração também esta terceira denominação, já que o setor 2 é marcado por ser uma área ainda em consolidação e, conseqüentemente, com grandes espaços onde existe uma quantidade alta de lotes a serem ocupados. Ou seja, neste caso o vazio é representado por um conjunto de lotes menores, sem ocupação em áreas que, por algum motivo, ainda não foram completamente ocupadas.

Ademais, essas classificações não são modalidades novas, mas sim ajustes baseados em modalidades já existentes, uma adaptação realizada para adequar-se a realidade da cidade de Bauru.

## **2.2 Dispersão e fragmentação urbana como marcas da urbanização brasileira**

Dispersão urbana, cidade espraiada, fragmentação do tecido urbano, especulação imobiliária e formação de vazios urbanos têm sido temas recorrentes nos estudos sobre o processo urbanizador no Brasil (LOPES JR., 2007; MAIA, 2019; MAIA; LEONELLI, 2020; PORTAS, 2000), sobretudo, no período de urbanização acelerada da segunda metade do século XX, cuja reorganização do espaço foi marcada pela fragmentação territorial (SANTOS, 2005).

Não tardou muito para que temas originalmente associados às regiões metropolitanas e grandes cidades também passassem a figurar em outras escalas urbanas, notadamente em cidades médias paulistas que se beneficiaram das políticas de estímulos à desconcentração industrial e à interiorização do desenvolvimento a partir da década de 1970 (CANO, 1988; NEGRI, 1996; TARTAGLIA e OLIVEIRA, 1988).

A urbanização não pode ser explicada unicamente pelas determinações econômicas do modelo de desenvolvimento, mas, no caso brasileiro, foi acentuadamente condicionada pelo padrão desenvolvimentista que se seguiu à Revolução de 1930 e à ascensão de Vargas ao poder no ciclo subsequente. Não só se formou uma nova coalizão de poder que excluiu a burguesia cafeeira, como o antigo modelo agrário-exportador foi substituído pelo paradigma nacional-desenvolvimentista calcado na industrialização por substituição de importações (MAIA, 2020).

As iniciativas do governo da República Velha (1889-1930) foram praticamente nulas no que se diz respeito a produção habitacional ou regularização do mercado de locação residencial, já que o Estado privilegiava a produção privada, recusando intervenções diretas na construção residencial para a classe trabalhadora e estimulando o modelo rentista. A produção de moradia para classe trabalhadora no período de consolidação da produção capitalista era exercida pelo setor privado, com objetivo principal de obtenção de lucros e rendimentos. Com a indústria ocupando papel secundário, as sombras das atividades agroexportadoras, juntamente a um momento de crescimento das cidades principalmente no sudeste, o investimento em casas de aluguel e no mercado imobiliário se constituía de uma importante forma de reserva de valores (BONDUKI, 2017).

A Revolução de 1930 marcou um ponto de ruptura no modo de intervenção estatal na economia e na regulamentação das relações entre capital e trabalho, com o Estado brasileiro formulando uma política econômica e social dirigida a trabalhadores urbanos. Assim, a

questão habitacional ampliou a legitimidade do regime ao mesmo tempo em que viabilizou acumulação de capital no setor urbano ao passo que reduziu o custo de reprodução da força de trabalho, já que o aluguel que até então consumia grande parte do salário e um programa de produção habitacional possuía grande aceitação pela massa popular trabalhadora urbana e mostrava preocupação do governo com tais classes menos favorecidas (BONDUKI, 2017).

O Estado nacional passou aos poucos a constituir-se em núcleo organizador da sociedade e a alavancar a construção do capitalismo industrial no Brasil. O caráter desenvolvimentista teve como intuito promover a industrialização, desempenhando papel estratégico no controle do mercado nacional e internacional e na sua utilização em favor de interesses econômicos internos (SALLUM, 1995).

Importante ressaltar que o governo Vargas não chegou a formular políticas de habitação social articuladas e coerentes, já que não houve estratégias de enfrentamento deste problema, o que contribuiu decisivamente para estimular a ocupação de áreas periféricas das grandes cidades como no caso de São Paulo. Assim, a busca por moradia digna a um custo compatível com os salários se tornou cada vez mais difícil, surgindo assim novas alternativas habitacionais informais como a favela ou a casa própria por meio da autoconstrução ou auto-empresenda em loteamentos localizados na periferia, carentes de infraestrutura urbana.

Nesse cenário, ocorreu a disseminação da economia industrial concentrada no centro-sul, e a urbanização dispersa foi proporcionalmente superior, verificando-se assim a disseminação de grandes vazios no perímetro urbano, rompendo a continuidade do tecido urbano e ampliando a diferenciação socioespacial (MAIA, 2020). Esse padrão de expansão urbana remonta à década de 1950, momento em que a provisão estatal de moradias – por seu caráter errático – já sinalizava a propensão à clivagem centro-periferia (BONDUKI, 2017), tendência intensificada no período posterior.

Além de habitar favelas e cortiços, parcela da classe trabalhadora tem a chance de conquistar sua casa própria através da aquisição de lotes na periferia não urbanizada e majoritariamente irregular, construindo muitas vezes com sua própria força, em horários de descanso e com baixa qualidade (seja pelo modo construtivo, ou até mesmo pela insalubridade, conforto ambiental, má localização, falta de saneamento, transportes e infraestrutura geral). As irregularidades de loteamentos e construções chegam a números tão altos nas cidades brasileiras que em muitos casos superam as ocupações regulares.

O regime autoritário instalado em 1964 extinguiu a estrutura institucional precedente da provisão habitacional e criou um aparato centralizado em torno do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). E foram raras as políticas de produção habitacional no período de atuação do BNH que enfrentaram adequadamente a questão da moradia social, sejam elas municipais ou estaduais, devido à centralização no governo federal no regime militar entre 1964 e 1985 (MARICATO, 1987), o que acentuou nesse período a tendência ao processo de ocupação das franjas das grandes cidades por meio da autoconstrução.

O processo de urbanização associado à industrialização obviamente não transcorreu de forma homogênea em todos os países do mundo, tendo sido cronologicamente anterior e mais incisivo nos países capitalistas centrais: a pioneira Revolução Industrial inglesa data de fins do séc. XVIII, e a II Revolução Industrial (marcada pela concentração de capital nos países avançados, pela evidente divisão internacional do trabalho que subordinou os países da periferia, pela inovação de técnicas produtivas, pela diversificação de fontes energéticas e pelo fortalecimento das indústrias de base) foi consumada em princípios do séc. XX. Nas nações da periferia do sistema capitalista ou nomeados como “países em desenvolvimento”, constringidas pelas relações de dependência – como no caso brasileiro –, a industrialização tardia emergiu somente na metade do séc. XX, principalmente na América Latina, graças à expansão da industrialização (NERI, 2011). Ainda assim, foi um processo pautado pela recorrente questão da subordinação, o que conduziu a um padrão de desenvolvimento associado e dependente (CARDOSO, 1988).

No caso europeu dos países centrais do capitalismo no período posterior à II Guerra Mundial, o processo urbanizador registra a destruição parcial ou completa de boa parte de seus centros históricos urbanos. Este foi um dos fatores que contribuiu para promover a ascensão de estudos sobre vazios urbanos. Surgiram, então, vazios repletos de significado, memória, momento em que cidades como Berlim renasceram através de projetos de ocupação e requalificação de seus vazios, em boa medida com investimentos do Plano Marshall.

No Brasil, a partir de 1970, a mudança nos modais de transportes fez com que as ferrovias desativadas se multiplicassem, junto à desocupação de zonas industriais e abandono de edifícios por consequência da desativação de áreas do parque industrial, extensões estas que passaram a servir como espaços de estudo do problema dos vazios urbanos (SILVA, 2015).

Portanto, no caso brasileiro, os contornos da urbanização podem ser brevemente observados através dos dados da evolução urbana catalogados pelo IBGE, que dividiu pela primeira vez o Censo entre população rural e urbana em 1940. Nessa época, a população urbana era formada por apenas 31,1% da população total do país. Passando para a década de 1960, a população urbana se sobressai em relação à rural, chegando a 55,92%, evidenciando que a busca pela cidade e uma vida melhor, aliada à urbanização, deu-se de forma mais intensa a partir da década de 1950.

Em 1999, o aumento da população urbana se tornou tão grande que ocorreu uma inversão em um curto período de tempo, com 79,7% da população morando nas cidades. Em suma, a população urbana que correspondia a 26,35% do total em 1940, em 1980 passa a ser de 68,86%, dados que, alinhados ao crescimento populacional do país, foi triplicado no mesmo período (NERI, 2011). Predominam, então, padrões de urbanização e de planejamento urbano que não só ocultaram os grandes gargalos da política urbana como se consumaram promovendo a segregação socioespacial, um projeto de país e um conjunto de políticas públicas que promoveu distorções e acentuou a segregação.

Apesar das ações governamentais federais afetarem as cidades grandes e médias nos campos de saneamento, transportes e habitação, principalmente nos anos de 1970 e 1980, Villaça (2004) observa que tais ações não asseguraram um contexto de planejamento urbano no sentido estrito, já que o objetivo dos planos federais não era de organização do espaço intraurbano. Diferente situação refere-se ao SERFHAU, que pretendeu, sem sucesso, estimular o planejamento urbano no país. O mesmo não ocorreu, por exemplo, com o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) ou a atuação do BNH (VILLAÇA, 2004).

Desde 1930, desenvolveu-se no país uma visão de que os problemas enfrentados nas cidades resultariam de seu crescimento caótico e que um planejamento integrado seria indispensável para solucioná-los. Esse período é marcado também pela dualidade entre a crescente organização e consciência de classes populares e trabalhadoras urbanas e a fragilidade das classes dominantes, com o Brasil se encontrando em uma situação na qual nenhum grupo econômico detém exclusivamente o poder político (VILLAÇA, 2004).

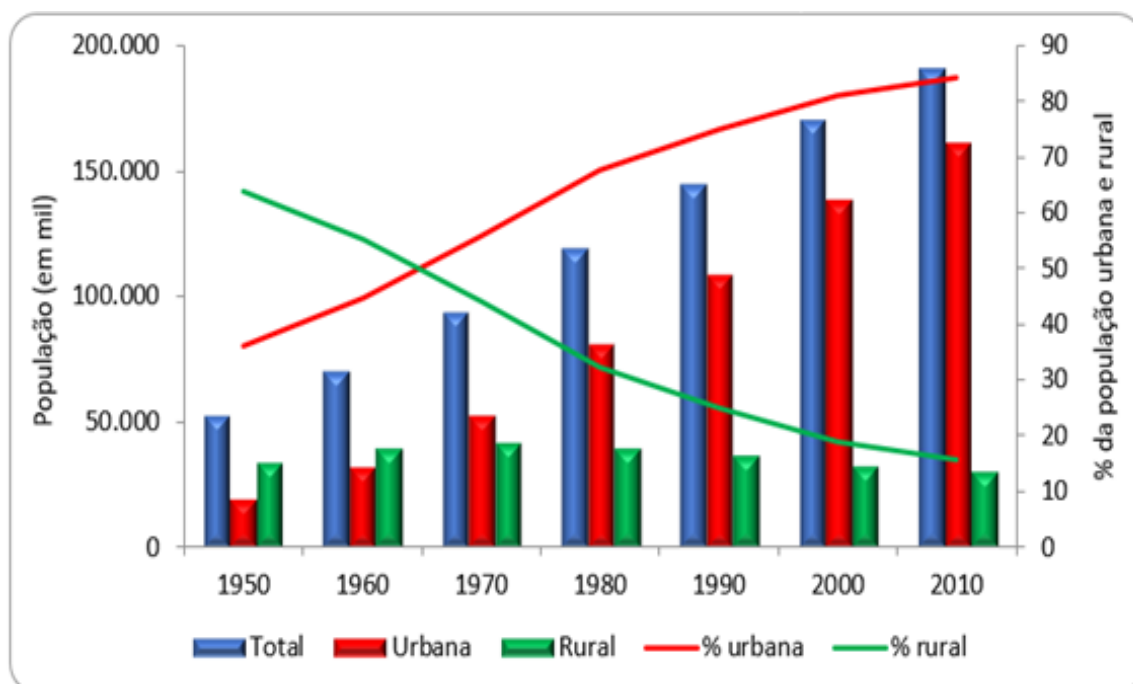
As cidades brasileiras tiveram sua dispersão urbana fortemente intensificada a partir da segunda metade do séc. XX, quando abriu-se uma nova conjuntura internacional e foram consolidando-se as políticas desenvolvimentistas no plano doméstico. Inicialmente a industrialização foi concentrada no centro-sul, com destaque para o estado de São Paulo,

especialmente na capital e em seu entorno mais próximo devido à infraestrutura disponível remanescente da economia cafeeira (malha ferroviária, sistema financeiro e bancário etc.) e ao capital disponível, tanto estatal, quanto privado ou multinacional.

A década de 1950 foi marcante nessa trajetória do desenvolvimentismo, bastando mencionar a criação da Petrobras, a instalação do pioneiro polo automotivo em território nacional, na região do ABC paulista e, no governo de Juscelino Kubitschek, o ambicioso Programa de Metas (“50 anos em 5”) e a implantação do projeto de construção de Brasília.

A partir de então, a segunda metade do século XX no Brasil foi marcada por uma rápida e intensa urbanização, com a população urbana passando de 44,7% da população total do país em 1960 para 55,9% em 1970 e 81,2% em 2000 (Figura 17).

**Figura 17: Evolução da população total, urbana e rural no Brasil – 1950-2010**



Fonte: IBGE, censos demográficos, séries históricas, 2022.

Os números tornam-se ainda mais expressivos ao se pensar no aumento populacional que acompanhou essa transformação, já que entre 1960 e 1996 a população urbana passou de 31 milhões para 137 milhões (BRASIL, 2001). Portanto, a trajetória do desenvolvimento brasileiro na segunda metade do séc. XX foi fortemente condicionada pelo processo de industrialização que se traduziu em crescente urbanização e diminuição da população rural.

Ao longo desse período, os estudos acadêmicos produziram uma nova interpretação para o urbano focando atenção nas moradias precárias e nas características espoliativas da reprodução da força de trabalho, as quais estavam em consonância com a vigência do regime autoritário, isto é, “a lógica da acumulação que preside o desenvolvimento brasileiro apoia-se exatamente na dilapidação da força de trabalho” (KOWARICK, 1979, p. 45).

Nessas condições, ao alcançar mais de 50% da população concentrada nas cidades, o país foi se tornando predominantemente urbano, com conseqüente aumento das desigualdades sociais e espaciais e dos problemas ambientais que resultam em queda de qualidade de vida da humanidade, e assim a década de 1960 foi marcada pela busca do “direito à cidade”, repensando o acesso a direitos de cidadania e as relações entre cidade, meio ambiente, planejamento (NERI, 2011).

Originalmente, a luta social pela reforma urbana esteve associada à demanda por habitação, mas “com el final del régimen militar, empezó a incorporar la idea de todos, la casa mas allá de la casa, la casa con asfalto, com servicios públicos, com escuela, com transporte, com derecho a una vida social” (SAULE JR.; UZZO, 2010, p. 262). Com sua reorganização na década de 1980, “la bandera de la reforma urbana se consolida a través de una plataforma urbana más allá de las cuestiones locales, incorporando las cuestiones nacionales, sino también, em la crítica a la desigualdad espacial, la ciudad dual” (Idem, 2010, p. 263). Com a transição democrática e o fim da ditadura, essas bandeiras foram recuperadas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que depois seria decisivo na apresentação da emenda de iniciativa popular que resultou no capítulo da reforma Urbana da Constituição Federal de 1988.

Simultaneamente, surgiram experiências inovadoras nos governos municipais, renovando a visão de urbanismo com maior participação popular na gestão urbana, recuperação de áreas de risco e iniciativas ainda mais relevantes como as ações de urbanização de favelas, requalificação de áreas degradadas, regularização urbanística e fundiária e o novo aparato legal de planejamento urbano que incluiu o princípio do “solo criado” (depois rebatizado com a denominação de “Outorga Onerosa do Direito de Construir” no Estatuto da Cidade), padrões diferenciados de zoneamento em áreas especiais (PREZEIS) com finalidades sociais e de provisão de moradia popular (MARICATO, 2014).

As periferias urbanas expandiram seus limites entre 1960 e 1970, quando um número expressivo de pessoas saiu do campo e passou a habitar as cidades selando o êxodo rural

principalmente rumo às grandes cidades da região sudeste. Desde esse período, o mercado formal de habitação permaneceu basicamente restrito aos estratos de maior renda, mantendo extensões fundiárias significativas e de grande porte à espera de valorização imobiliária, o que contribuiu para o caráter espraiado das cidades brasileiras, aspecto intensificado no período do regime militar através do estímulo à implantação de construções de habitação social nas periferias urbanas (NERI, 2011). Nesses termos, a retenção especulativa de terras foi reforçada, o que obviamente contribuiu para a difusão de grandes extensões territoriais sem ocupação, isto é, ocorreu a proliferação de vazios urbanos que disseminaram-se tanto em grandes centros urbanos e metrópoles como São Paulo (Figura 18) quanto em cidades do interior do país como em Uberlândia (Figura 19).

**Figura 18: Vazio urbano em São Paulo (SP)**



Fonte: Disponível em:

[https://www.google.com/search?q=vazios+urbanos+s%C3%A3o+paulo&tbm=isch&ved=2ahUKEwjc1aiM8q37AhXWN7kGHeaVCAcQ2-cCegQIABAA&oq=vazios+urbanos+s%C3%A3o+paulo&gs\\_lcp=CgNpbWcQAzoFCAAQgAQ6BggAEAcQHjoHCAAQgAQQGDoeCAAQHjoGCAAQBRAeUIkFWJQRYOMWaABwAHgAgAGnAYgBvwuSAQQwLjExmAEOAEbqgELZ3dzLXdpei1pbWfAAQE&scient=img&ei=21FyY5z8GNbv5OUP5quiOA&bih=781&biw=1600#imgsrc=1bS3YCCQZl8gSM](https://www.google.com/search?q=vazios+urbanos+s%C3%A3o+paulo&tbm=isch&ved=2ahUKEwjc1aiM8q37AhXWN7kGHeaVCAcQ2-cCegQIABAA&oq=vazios+urbanos+s%C3%A3o+paulo&gs_lcp=CgNpbWcQAzoFCAAQgAQ6BggAEAcQHjoHCAAQgAQQGDoeCAAQHjoGCAAQBRAeUIkFWJQRYOMWaABwAHgAgAGnAYgBvwuSAQQwLjExmAEOAEbqgELZ3dzLXdpei1pbWfAAQE&scient=img&ei=21FyY5z8GNbv5OUP5quiOA&bih=781&biw=1600#imgsrc=1bS3YCCQZl8gSM).  
Acesso: 14 nov. 2022.

**Figura 19:- Vazio urbano em Uberlândia (MG)**



Fonte: Disponível em:

[https://www.google.com/search?q=vazios+urbanos&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=2ahUKEwjw2-ij8q37AhVOBLkGHaseBK4Q\\_AUoAXoECAIQAw&biw=1600&bih=781&dpr=1#imgsrc=R0NOGVM5-p2b\\_M](https://www.google.com/search?q=vazios+urbanos&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=2ahUKEwjw2-ij8q37AhVOBLkGHaseBK4Q_AUoAXoECAIQAw&biw=1600&bih=781&dpr=1#imgsrc=R0NOGVM5-p2b_M).  
Acesso: 14 nov. 2022.

Fato é que a produção do espaço urbano na segunda metade do século XX foi caracterizada por um significativo processo de dispersão urbana, com a urbanização estendendo-se por vastos territórios, sem limitações, baixa regulamentação urbanística e com grande presença de vazios urbanos entre os núcleos urbanos novos e os já consolidados. Esse padrão de urbanização foi intensificado ainda mais após a década de 1990, com mudanças mais nítidas, crescendo a quantidade de projetos regionais, complexos comerciais e culturais e conjuntos de habitações sociais, ao mesmo tempo em que aumentaram as demandas por acessibilidade, mobilidade, infraestrutura e equipamentos urbanos (REIS, 2017).

De modo geral, as cidades brasileiras do século XX evidenciaram um padrão de urbanização que, ao mesmo tempo em que registrou desenvolvimento econômico (expansão industrial e do setor terciário, ampliação da oferta de infraestrutura urbanística, crescimento do PIB), as desigualdades e injustiças sociais passaram a ser reproduzidas de forma proporcional. Isso só é possível mediante a frouxidão da normativa urbanística, cuja permissividade permitiu que o mercado imobiliário exercesse protagonismo na produção e expansão do espaço urbano. Espacialmente, essa reprodução foi nítida nas grandes diferenças entre áreas centrais e periféricas das regiões metropolitanas, ou seja, um padrão paradoxal entre “cidades legais” e “cidades ilegais” (MARICATO, 2014).

Neste contexto, vale ressaltar que a necessidade de criação de uma legislação federal que disciplinasse os novos perímetros urbanos passou a ser pauta, principalmente devido à comercialização de lotes clandestinos. Mesmo com a eventual existência de legislação municipal sobre parcelamentos do solo, não era possível impedir a venda de lotes clandestinos. A velocidade de crescimento de loteamentos foi intensificada desde os anos de 1950, momento de transição de um país rural para urbano, processo já notado inclusive fora das capitais, rumo ao interior. O respaldo legislativo federal, no entanto, só ocorreu em 1979 com a aprovação da Lei Lehmann, a Lei Federal nº 6.766 (LEONELLI, 2010). Esta norma representou um avanço e é a mais próxima para a época no que diz respeito ao planejamento urbano, pois trata da organização espacial e impõe obrigações e contrapartidas a loteadores, ainda que, para Villaça (2004), não possa ser enquadrada estritamente como uma lei de planejamento urbano na medida em que se refere a loteamentos específicos e não à cidade como um todo.

Cidades divididas entre a porção legal (estruturada e rica) e a ilegal (precária, pobre, sem infraestrutura e implantada predominantemente por meio da autoconstrução) fizeram

com que a população que se encontrava em situação vulnerável ficasse privada de direitos básicos (moradia, infraestrutura, equipamentos sociais) e desprovida de acesso ao trabalho, à cultura e ao lazer. Esse paradoxo socioespacial ganhou expressão na clivagem centro-periferia.

Em consequência, as melhores oportunidades e as melhores porções de terra ficaram restritas aos estratos de maior renda, enquanto a população mais pobre foi tratada cada vez mais de forma segregada e excludente. Esse padrão que permeou a urbanização da cidade no século XX incentivou ainda mais a extensão indefinida do espaço urbano, já que os espaços de áreas centrais (que poderiam ser ocupados por possuírem toda infraestrutura e equipamentos urbanos necessários) acabaram por caracterizar-se pelos altos custos (incluindo o preço da terra e da moradia), que assim tornaram-se inacessíveis à grande maioria da população de baixa renda. Em geral, essa população vulnerável foi limitada à ocupação de terras periféricas através da autoconstrução, muitas vezes suscetíveis a enchentes, deslizamentos, erosões e outras situações de precariedade (BRASIL, 2001).

O processo de urbanização tem ocorrido de forma desordenada e bastante suscetível aos interesses do mercado imobiliário. Em consequência, multiplicaram-se os problemas urbanos, resultado do descaso, da omissão e da precariedade de serviços públicos. Os mais prejudicados foram os segmentos de baixa renda, que residem nessas áreas excluídas da cidade, sem infraestrutura e assistência. Nota-se, então, a cidade dividida entre a sua porção real, a cidade legal (reconhecida inclusive na legislação urbanística), dotada de legislação, benefícios e habitada pelas classes favorecidas; por outro lado, a cidade informal, ilegal ou clandestina, que não é regularizada, estigmatizada como aquela que concentra altos níveis de marginalidade, habitações irregulares, precárias e habitadas pela população de baixa renda, excluída da sociedade (NERI, 2011).

Mesmo quando grandes programas públicos foram implantados – como no período de vigência das políticas habitacionais do Banco Nacional de Habitação (BNH), de 1964 a 1986 –, a intervenção estatal não assegurou prioridade para os estratos de baixa renda no acesso ao crédito (MARICATO, 1987) e tampouco coibiu as desigualdades sociais e territoriais. Além disso, tais iniciativas contribuíram decisivamente para a implantação de empreendimentos populares nas áreas periféricas das cidades, reforçando a segregação socioespacial e a clivagem centro-periferia.

Notadamente, a forma predominante de provisão de habitação brasileira foi a da casa própria, com baixa oferta de subsídios para a habitação proletária. As experiências de habitações subsidiadas entre 1965 e 1968 e também a partir de 1976 registraram insucesso e representaram pouco comparativamente às necessidades sociais no país, bastando lembrar que o desempenho do SFH/BNH entre 1968 e 1980 (a “década perdida”) se dá principalmente devido ao fato de ignorar as classes baixas e tratar a habitação como objeto de lucratividade, mercadoria para ser produzida e comercializada (MARICATO, 1987).

Os setores beneficiados pelas políticas e programas do BNH constituíram um significativo sustentáculo político ao sistema de governo ditatorial. O Estado excluiu do mercado da propriedade privada a grande maioria da população submetida ao arrocho salarial, o que representa cerca de 77% da população excluída dessas políticas, que ganham menos de 5 salários-mínimos. Em muitos casos, a consequência visível se deu pela ilegalidade de ocupações de terras, além de loteamentos e construções irregulares em números tão significativos que em muitos casos acabam superando as regulares (MARICATO, 1987).

Enquanto programas de habitação passaram a ter sua participação nos orçamentos anuais reduzida sucessivamente entre os anos de 1969 e 1976, outros grupos como de programas de desenvolvimento urbano e produção de infraestrutura como saneamento, transporte, equipamentos comunitários, dentre outros, tiveram crescimento em sua participação, atingindo seu pico em 1976, quando o índice de produção habitacional atingiu sua menor representação (MARICATO, 1987).

Com a dispersão urbana, a tendência da urbanização contemporânea configurou o espaço intraurbano com uma forma de distribuição completamente diferente, conferindo ao território uma morfologia espraiada, descontínua e conseqüentemente segregadora e formadora de vazios urbanos.

Os estudos sobre vazios urbanos realizados a partir da década de 1970 no Brasil mostram que a formação desses espaços se deu através da expansão urbana, já que ao mesmo tempo em que as cidades se expandiam para as suas periferias, ocupando áreas anteriormente rurais, terrenos vagos foram mantidos nos interstícios do crescimento à espera de especulação imobiliária (SILVA, 2015).

Nessas condições, as cidades brasileiras não foram preparadas para o crescimento urbano da forma que ocorreu no país, despreparo que provocou a difusão de problemas de todas as ordens, evidenciando a distribuição desigual de recursos nas áreas urbanas, com a

concentração de investimentos públicos restrita às áreas privilegiadas, ao contrário do que acontece nas periferias, onde se perpetuam a precariedade urbanística, a irregularidade fundiária, a falta de infraestrutura e de equipamentos públicos (NERI, 2011).

Se é verdadeiro que a clivagem centro-periferia foi a síntese explicativa da urbanização brasileira em boa parte do século passado – especialmente a partir dos efeitos da implantação do modelo desenvolvimentista e da industrialização, tendo como consequência um impulso vigoroso à expansão urbana, à dispersão territorial, à fragmentação e à segregação socioespacial –, em fins do séc. XX as desigualdades urbanas tornaram-se mais complexas e foram se redefinindo sob novos contornos. O fenômeno original desse período que contribuiu para essa reconfiguração foi a difusão de enclaves fortificados originalmente localizados em grandes regiões metropolitanas como no caso de São Paulo (CALDEIRA, 2000; 1997), pois houve uma expressiva migração dos estratos mais abastados para territórios próximos a áreas onde tradicionalmente se concentrava a população de baixa renda, espaços fechados para moradia, lazer, negócios etc.

Se na origem foi um movimento mais facilmente identificável nas grandes concentrações urbanas, logo o fenômeno difundiu-se nas cidades médias do interior, notadamente do estado de São Paulo (SPOSITO; GÓES, 2013). Definidos como espaços privados, fechados, monitorados por sistemas de segurança, para uso residencial, de consumo, lazer ou trabalho, os enclaves fortificados aproximam territorialmente estratos sociais muito distantes (ricos e pobres), mas intensificam as diferenças sociais por meio da evitação e da busca de homogeneidade social, gerando “cidades fragmentadas em que é difícil manter os princípios básicos de livre circulação e abertura dos espaços públicos que serviram de fundamento para a estruturação das cidades modernas” (CALDEIRA, 1997, p. 155).

Em consequência, a ordenação territorial das cidades brasileiras, grandes e médias foi sendo redefinida conforme foram se disseminando esses enclaves fortificados e, particularmente no caso dos enclaves residenciais horizontais, verifica-se uma forte tendência de ocupação de grandes glebas localizadas nas franjas do espaço urbano que impactam áreas outrora vazias e mesmo seu entorno, fenômeno que também ocorreu no caso do município de Bauru no período contemporâneo, isto é: “the contrast between gated communities (for the high-income population) and slums (for the poor people) in the urban landscape reveals symptoms of a society marked by deep social inequalities, which reinforces the class division duetto socio-spatial segregation”(KRAUSE; GOULART; 2022, p. 148).

### **2.3 Efeitos e consequências dos vazios urbanos: dispersão, retenção especulativa da terra e elevação dos custos com infraestrutura**

A conceituação de vazios urbanos é abrangente devido à multiplicidade de características e elementos que se pretende descrever e analisar, pois cada situação possui particularidades que incidem tanto na escala do fenômeno quanto em seus impactos no desenho urbano. Esta temática inevitavelmente remete a outros assuntos, tais como as políticas de uso e ocupação do solo urbano, terra urbana como objeto de especulação imobiliária e descontinuidade e fragmentação urbana (SILVA, 2015).

O mercado imobiliário é um dos maiores produtores de vazios urbanos, pois a retenção de terras ociosas e subutilizadas no perímetro urbano tem por consequência a elevação do preço das áreas providas de infraestrutura, o que também induz ao espraiamento da cidade e ao desenvolvimento desigual do espaço, aumentando a segregação socioespacial na medida em que a população de baixa renda é induzida a ocupar as franjas urbanas precárias (MAIA; LEONELLI, 2020).

Por ser um dos agentes que mais influenciam a retenção de vazios urbanos – via de regra com a omissão do Poder Público –, o mercado imobiliário aproveitou-se de um método próprio para promover a valorização de áreas específicas, que consistia basicamente na aquisição de terras e produção sucessiva de loteamentos – os seguintes sempre mais afastados –, deixando áreas vazias intermediárias entre eles que seriam futuramente valorizadas após a implantação de infraestrutura e provisão de equipamentos urbanos pelo Poder Público. Esta não foi a única forma de promover a especulação imobiliária (sobretudo por meio do estímulo ao parcelamento do solo) e ignorar a função social da terra, mas, diante da agressividade do mercado imobiliário, da omissão do Poder Público e da grande disponibilidade de áreas, tornou-se a maneira mais comum de operar a retenção especulativa, independente da escala urbana, reproduzindo-se tanto nas grandes concentrações metropolitanas como em municípios de porte médio, como se poderá constatar no caso de Bauru.

Assim se consumou a modalidade mais usual de retenção especulativa de terras urbanas. Desse modo, os agentes privados vendiam a preços muito mais altos valendo-se de investimentos públicos, capturando privadamente para si o valor da renda fundiária. Esse padrão reproduziu-se independente da escala urbana, embora tenha sido mais evidente e

impactante nas grandes aglomerações urbanas, caso emblemático da cidade de São Paulo (KOWARICK, 1979).

Por consequência, a retenção de terras ociosas beneficiadas pela infraestrutura conduziu a população mais pobre à ocupação de áreas ambientalmente frágeis para habitar, como beiras de mananciais, áreas com risco de deslizamento e inundações, Áreas de Proteção Ambiental (APAs), dentre outras, tendo como resultado a marginalização da população pobre e sua estigmatização. Os resultados desse processo – retroalimentado pela prática da autoconstrução – foram a precariedade urbanística, a insegurança de posse decorrente da ausência de regularização fundiária e a exclusão dessa população em relação ao solo urbanizado e provido de infraestrutura e de serviços e equipamentos públicos adequados. Afora as questões diretamente relacionadas à moradia adequada, constatam-se os altos gastos para prover essas áreas de transporte público que atenda aos seus moradores (SILVA, 2015). Em suma:

Para uma quantidade de terrenos sem utilização, o conjunto da sociedade tem que manter, a custos extremamente elevados, investimentos em infra-estrutura e serviços, assim como sua administração. Isto significa que, enquanto grande quantidade de terra urbana – caracterizada pela existência de infra-estrutura e equipamento – permanece sem ocupação, uma quantidade importante da população urbana pobre tem que produzir suas moradias em terras sem infra-estrutura, localizadas em áreas inadequadas para o desenvolvimento urbano (inundáveis, próximas a vazadouros de lixo, etc.) agravando os processos de segregação sócioespacial (CLICHEVSKY, 2002, p.28).

Nesse ponto, é importante observar que a terra urbana, diferente da terra rural, não é apenas meio de produção, mas sim uma “condição geral de produção”. Os proprietários da terra urbana encontram-se em uma situação privilegiada, já que possuem um bem escasso e de valorização e segurança garantidas. Através dos vazios urbanos, os benefícios desses proprietários são ainda maiores, já que na forma sua propriedade continua sendo valorizada ao longo do tempo, sem a necessidade de investimentos privados, aproveitando-se de investimentos realizados pelo Poder Público. São esses os espaços disputados no perímetro urbano, em geral bem localizados e que possuam boa infraestrutura urbana em seu entorno. Nesses termos, Silva (2015) discorre sobre o quão fundamental se torna a compreensão da renda fundiária urbana para o entendimento dos vazios urbanos, produção do espaço e

especulação imobiliária. O processo de difusão dos vazios urbanos acaba sendo um fator direto na formação de renda fundiária, à espera da melhor oportunidade para serem inseridas no mercado imobiliário com o melhor lucro.

A especulação imobiliária, contudo, não se expressa apenas pela retenção especulativa de terrenos intermediários, mas também se vale de áreas centrais desvalorizadas ou decadentes através de investimentos em serviços ou infraestrutura básica, tais como instalação de equipamentos e serviços públicos diversos (como a canalização de um córrego, implantação de uma rodovia e assim sucessivamente), também realizados pelo poder público e que repercutem em valorização imobiliária e fundiária. Por isso, muitas vezes investimentos que deveriam ser produzidos para atender aos estratos sociais vulneráveis acabam convertendo-se em instrumento de interesse das camadas privilegiadas e proprietários, intensificando-se a tendência de levar a população pobre para territórios cada vez mais distantes (KOWARICK, 1979).

Portanto, a chave explicativa para compreender o caráter perverso da urbanização brasileira e a difusão de vazios urbanos é a questão fundiária ou, mais diretamente, o caráter concentrador do controle e da titularidade da terra, problema que remonta à estrutura agrária do país e que também se reproduziu nas cidades, ou seja, trata-se do “nó da terra”:

A construção ideológica que cerca o conceito de propriedade privada é tão forte que, numa inversão completa de papéis, homens e mulheres que deveriam se beneficiar da aplicação das leis, e em nome das quais elas são aprovadas, são acusados de se insurgir contra elas. Aqueles que foram objetos de tantas leis ignoradas, os desterrados, os acampados, as vítimas da violência das milícias privadas ou mesmo públicas, aqueles que não possuem nada além da roupa do corpo e os instrumentos do trabalho, são acusados de violência porque não aceitam o destino das favelas, do tráfico, das marquises nas ruas (MARICATO, 2007, p. 3).

Conforme esta reconhecida autora, para promover mais igualdade, a reforma fundiária deveria preceder qualquer reforma urbana, dada a sua proeminência, radicalidade e incidência na produção do espaço urbano. Por essas razões, é importante recordar que o acesso à terra no Brasil deu-se basicamente por duas modalidades: pelo título (forma restrita às elites que conferiu proteção e segurança jurídica aos proprietários) e pela via da posse, percurso amplamente dominante para a esmagadora maioria do povo. Ou seja, há uma estreita relação causal entre concentração fundiária e vazios urbanos.

Nesse contexto, há um tipo de vazio urbano pouco lembrado que são os vazios presentes em áreas desvalorizadas, periferias incompletas e fragmentadas, nas quais o aproveitamento é essencial para a urbanização da cidade informal, que necessita de equipamentos urbanos e infraestrutura. A permanência das terras ociosas no perímetro urbano e o não aproveitamento de suas potencialidades de renovação ambiental, social e econômica geram graves impactos para a cidade, independentemente de sua origem (PORTAS, 2000).

Essa dinâmica ocorre e é reforçada tanto por agentes privados (notadamente o mercado imobiliário) como também através do Poder Público, quando este busca, por exemplo, terrenos afastados para a implantação de conjuntos habitacionais devido ao menor custo da terra, levando a população pobre para mais longe do acesso a serviços e aumentando a segregação socioespacial. Configura-se assim uma expansão horizontal contínua e ilimitada que, além de avançar muitas vezes para áreas de preservação, caracterizando a urbanização selvagem e de alto risco, também promove a especulação imobiliária de áreas que são valorizadas através de grandes melhorias realizadas pelo poder público através da arrecadação de tributos (IPTU, sobretudo), da destinação de obras, bens e serviços (saneamento, rede pública de transportes e sistema viário) e da implantação de equipamentos sociais (escolas, postos de saúde etc.).

Portanto, o Estado é o principal agente a influenciar o preço da terra e sua valorização, e o faz de duas maneiras. Em primeiro lugar, porque detém a prerrogativa sobre a normativa urbanística, isto é, define o conjunto de leis que incide sobre o ordenamento territorial e essa competência é traduzida em leis e normas que regem o zoneamento urbano, requalificação ou preservação de áreas degradadas, concessões e permissões de serviços públicos e assim sucessivamente. Em segundo, porque produz, através de seus próprios investimentos, infraestrutura e equipamentos de uso coletivo, além de destinar recursos na forma de financiamento para a compra e produção de moradia, habitação social, consórcios urbanos, dentre outros (SILVA, 2015).

Ferreira (1996) observa que esse processo de formação de vazios também aconteceu devido à ausência de legislação urbanística efetiva ou pelo descumprimento das normas existentes, além da falta de mecanismos de controle do parcelamento do solo. E acrescenta que a produção de habitações sociais pelo Estado em locais distantes de áreas centrais consolidadas – acompanhados da instalação de serviços públicos que valorizam essas áreas –

foi um fator que reforçou o desenho urbano permeado de vazios. Nesse contexto, a especulação imobiliária se insere na expansão urbana como mecanismo que estimula a permanência dessas áreas vazias sem ocupação, as quais se tornam esquecidas, abandonadas e em muitos casos viram depósitos de resíduos sólidos, foco de multiplicação de insetos e outros animais peçonhentos, abrigo para pessoas em situação de rua e usuários de drogas.

Portanto, para entender o processo de formação de vazios urbanos, além da concentração fundiária, faz-se necessária a compreensão da dinâmica de uso e ocupação do solo urbano e as ações do mercado imobiliário com seu processo especulativo.

A industrialização do país demandou que a cidade comportasse um contingente muito maior de pessoas do que poderia suportar adequadamente em um curto período de tempo, e esse processo refletiu-se em um rápido crescimento demográfico e na expansão territorial das cidades, que possuíam escassez de solo urbanizado. Nesse contexto de expansão do território urbano, as terras situadas nas áreas centrais conquistaram alto valor de troca devido à sua localização acessível (SILVA, 2015) e à agregação de valor patrocinada pelas melhorias dos serviços públicos providos pelo Estado, permitindo a elevação da renda fundiária. Assim:

O valor de uso da terra urbana é caracterizado pela localização e esta se insere na aglomeração. Neste sentido, o capital consegue produzir as localizações nas cidades, como: shoppings centers, edifícios, praças, hipermercados etc. Por outro lado, não consegue produzir aglomerações sociais, sem as quais não há localização. Isso escapa do controle do capital (SILVA, 2015, p.34).

Ribeiro (1997) cita a renda de monopólio como resultante do preço da terra, determinado através da disputa de seu uso entre agentes capitalistas, isto é, pela demanda capitalista por terras (não se confundindo com a demanda de consumidores finais). Destaca, ainda, a disputa por terra urbana entre os agentes que objetivam a produção e a circulação de mercadorias, cenário em que o espaço urbano se constitui como um instrumento de acumulação, isto é, de lucro. Ou seja, os agentes privados que operam nesse campo identificam no ambiente urbano um espaço de obtenção de lucro, pois seu capital é rentabilizado por meio da produção, circulação e comercialização de mercadorias (imóveis).

É importante citar nesse contexto que o preço da terra – assentado em grande medida pela agregação de valor relacionada à oferta de serviços e infraestrutura oferecida pelo poder público – é o que determina a renda, e não ao contrário. Portanto, a motivação de venda de

terrenos varia de acordo com seu proprietário, e pode assumir tanto caráter capitalista – lê sua propriedade como objeto de valorização capital e, assim, define sua venda ou retenção através de sua expectativa de rentabilidade – ou eventualmente não capitalista, nos casos em que a propriedade é associada ao meio de trabalho e conseqüentemente tem a sua comercialização entendida como hipótese condicional à redefinição de seu valor de uso (SILVA, 2015).

De acordo com Silva (2015), a cada utilização de um terreno específico, o que está em sua volta também é alterado, o que afeta o próprio valor. Sendo assim, o uso do solo determina o preço fundiário. Ademais, o preço estipulado para que o lote seja negociado envolve dois componentes: a “realização do valor potencial” e a “expectativa de valorização futura”. O valor potencial se relaciona às condições histórico-institucionais ligada ao mercado de terras e através dele é que se estabelece um preço inicial, valor este baseado na capacidade dos proprietários das terras em influenciar no uso que se dá à mesma, reproduzindo dessa forma a dependência do capital produtivo por este meio de produção. Já ao tratar sobre valorizações futuras do terreno, o preço da terra varia com o passar dos anos de acordo com as vantagens que surgem através do uso desta terra em relação às demais e, por consequência, fazendo com que o valor da terra seja vinculado às modificações no ambiente construído.

O preço de monopólio de um terreno corresponde à sua individualidade, já que suas condições não podem ser reproduzidas fielmente em diferentes posições geográficas, com a mesma infraestrutura, entorno, história e paisagem. Sendo assim, os “graus de monopólio” variam entre terrenos mais bem localizados (que despertam maior demanda) e os de menor valor, em geral mais distantes de áreas urbanisticamente consolidadas. A compreensão dos tipos de renda se liga ao entendimento sobre como vazios urbanos influenciam o valor da terra urbana, já que sua retenção se dá em locais valorizados por sua infraestrutura e acessibilidade. Assim, sua ocupação fica condicionada ao interesse de venda por parte de seu proprietário e do negócio da demanda mercadológica, de acordo com sua localidade, valorizada tanto por elementos naturais quanto pelos produzidos pela sociedade (SILVA, 2015).

A terra urbana constitui um bem privado, porém, diferente do campo, na cidade ela não é apenas um meio de produção, mas também uma condição geral de produção. Nesse sentido, se tiverem seu potencial (re)aproveitado pelo poder público, vazios urbanos podem ser o

centro de produção de projetos urbanos estrategicamente úteis à regeneração urbana e ao cumprimento da função social da propriedade. Essa é, pois, a perspectiva normativa que pretende superar a “cidade dispersa” e afirmar as vantagens da “cidade compacta”, cuja racionalidade deve estar subordinada ao interesse público.

Da parte do Poder Público, além das falhas na coibição da fragmentação urbana no plano da normativa urbanística, os governos locais atuaram de maneira completamente equivocada ao promover sucessivas ampliações do perímetro urbanos, e assim “entre as décadas de 1960 e 2020, as câmaras municipais de Piracicaba, Bauru e São José do Rio Preto aprovaram o equivalente, respectivamente, a 24, 45 e 168 leis de ampliação de perímetro. A legislação urbanística municipal destes municípios mostrou-se favorável às demandas do mercado imobiliário desde a década de 1960” (MOREIRA, 2022, p. 53).

Neste contexto, vale ressaltar que, embora organizada em termos de uma economia de mercado (capitalista, portanto), a sociedade instituiu uma normativa que limita o direito de propriedade e o condiciona à sua função social, ou seja, a retenção especulativa de terras não atende a nenhum critério de uso social, o que a sujeita a normas restritivas e punitivas.

O primeiro momento em que o cumprimento da função social da propriedade urbana foi absorvido na legislação brasileira de modo categórico ocorreu na Constituição Federal de 1988, com o objetivo de promover o desenvolvimento urbanístico e social, mais especificamente no Art. 182, em seu § 4º, no qual afirma-se que a propriedade urbana cumpre a sua função social ao atender as exigências de ordenação a cidade que são definidas em plano diretor e reconhece o vazio urbano como um problema urbano a ser combatido, enfrentado como um resultado da retenção especulativa da terra urbana.

Art. 182 § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de: i) Parcelamento ou edificação compulsórios; ii) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; iii) Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Além disso, em complemento ao arcabouço jurídico, a emenda constitucional nº 26/2000 consagrou a moradia como direito social no art. 6º da CF: “são direitos sociais a

educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

A dispersão urbana constitui um problema para o planejamento urbano, principalmente ao se tratar de zoneamento, e consiste na definição de padrões de ocupação de solo baseados majoritariamente em lógicas de investimento de mercado para as classes média e alta, definindo uma grande oferta de espaço construído para uma minoria, ao mesmo tempo em que gera escassez de políticas, programas e projetos para os estratos de baixa renda, que têm sua existência e demandas ignoradas. Perpetua-se, então, uma dinâmica urbana na qual as áreas reguladas, providas de infraestrutura, produzem os chamados vazios urbanos e áreas subutilizadas, ao mesmo tempo em que há uma produção descontrolada de assentamentos populares precários arquitetônica e urbanisticamente (BRASIL, 2001).

A cidade dispersa criou novas percepções, necessidades e dinâmicas, por meio das quais o próprio conceito de cidade foi colocado em xeque. Os novos meios de transporte e mesmo a comunicação de massas possibilitaram a intensificação da dispersão do território, já que as pessoas e os produtos se movimentam no espaço urbano com mais facilidade. No período recente, outra consequência foi a criação de uma mancha indistinguível entre a cidade e a “não-cidade” – justapondo-se as classes baixas, médias e altas –, mediante o uso de sofisticados sistemas de segurança urbana que oferecem outras formas de separação como a criação de espaços residenciais fechados e murados para segmentos de alta renda (REIS, 2017), fenômeno este que teve origem em grandes cidades como São Paulo (CALDEIRA, 1997) e que depois disseminou-se em cidades médias do interior paulista (SPOSITO; GÓES, 2013).

A cidade é um fenômeno social vivo, criado e recriado de acordo com a velocidade e o ritmo de produção do espaço, adaptando-se às mudanças econômicas, políticas, sociais e ambientais e, nessa dinâmica turbulência, os vazios urbanos tornam-se produtos perversos. A toda terra se confere um preço, por pior que seja a sua produtividade ou localização, e de sua propriedade é gerada determinada renda. Esse preço se altera de acordo com fatores externos, que compõem as rendas de monopólio e diferencial (SILVA, 2015).

À medida que a cidade se expande, cria novos núcleos de periferia, de modo que o crescimento demográfico e a retenção de terrenos para valorização promovem o surgimento de bairros cada vez mais longínquos, cujos custos de oferta de infraestrutura aumentam proporcionalmente (saneamento, equipamentos sociais, transportes públicos).

As cidades brasileiras cresceram em meio à produção dos vazios urbanos, e em seu entorno foram progressivamente alocados serviços de pavimentação, iluminação pública e rede de energia elétrica, abastecimento de água, redes de esgoto, transporte público, além de equipamentos públicos de saúde, educação, segurança etc. Assim criou-se uma dinâmica em que a oferta desses serviços valorizou determinadas áreas e conseqüentemente dificultaram a sua ocupação, fator sobre o qual os agentes imobiliários são os maiores influenciadores. Por conseqüência, nota-se a excessiva verticalização das áreas centrais das cidades e horizontalização em direção às periferias, o que provoca um aumento no custo de equipamentos urbanos devido à necessidade de aplicação dos recursos públicos ao ampliar sua rede de serviços (NERI, 2011). A partir de um estudo de caso sobre uma capital no nordeste, esta autora menciona grandes problemas enfrentados pelas cidades pela formação de vazios urbanos que podem ser analisados para além de seu estudo original, sendo eles:

- O encarecimento dos serviços públicos e da infraestrutura devido à necessidade de expansão, instalação a grandes distâncias e manutenção;
- Encarecimento também dos meios de transporte também devido às grandes distâncias a serem percorridas devido ao espraiamento urbano;
- Aumento do uso de combustíveis para os transportes que devem percorrer grandes distâncias, afetando o uso de recursos naturais escassos e provocando aumento nas emissões de gases prejudiciais como o monóxido de carbono lançado em grande quantidade na atmosfera;
- Encarecimento das terras centrais, provocando um processo de exclusão da população desfavorecida e seu acesso à cidade legal, buscando áreas mais acessíveis e conseqüentemente distantes do centro;
- Processos de gentrificação e segregação espacial;
- Problemas ambientais e sanitários quando as áreas vazias que escapam de controles fiscais se tornam depósitos de lixo, focos de insetos que podem trazer doenças e epidemias como a dengue.

Portas (2000) afirma que a maioria das grandes intervenções que emergiram nos últimos tempos não seriam viáveis senão através de mudanças no gerenciamento urbanístico. A requalificação da cidade é o ponto de partida, e essa inflexão se dá através de intervenções

concretas em locais que ofereçam condições físicas e fundiárias, além de agentes públicos e privados dispostos a executá-las. Entende-se então que essas intervenções são “projetos estratégicos”, visando não apenas ao negócio, mas também a objetivos mais amplos que gerem benefícios para a cidade e seus cidadãos. Na maioria dos casos, as intervenções são pensadas originalmente pelo poder público, que identifica o local ao qual forneceu ao longo dos anos toda infraestrutura e acessibilidade, de modo a entender a situação em que se encontra atualmente, para priorizar e organizar o caminho de viabilidade negocial de acordo com a legislação vigente aplicável em cada caso.

Essa iniciativa complexa, via de mão dupla entre Poder Público e agentes privados, teria como resultado o projeto urbano. Os vazios urbanos podem constituir a base fundiária e de localização desses projetos que serviriam para renovar e regenerar as cidades e suas periferias, transformando essas áreas ociosas em oportunidades críveis e viáveis, desde que o poder público invista no potencial negocial das áreas e atue de acordo com seus planos diretores e legislação da temática de ordenamento territorial (PORTAS, 2000).

Finalmente, quanto às possibilidades de aproveitamento e reconversão, é oportuno mencionar que a transformação de terras em vazios urbanos (e de vazios urbanos para oportunidades de negócios imobiliários) é um padrão reproduzido nas cidades na medida em que novas comunicações, transportes e logísticas são modernizados, e assim aconteceu com áreas ferroviárias e portuárias, velhas fábricas, galpões, matadouros e, ademais, como hoje acontece com equipamentos públicos que foram sendo substituídos ou realocados ao longo dos anos, como antigos hospitais, mercados, escolas, penitenciárias, universidades. No entanto, grandes potencialidades de renovação ambiental ou funcional, em busca de transformações dos vazios urbanos, devem ser orientadas por autoridades competentes estrategicamente para reestruturação do desenho urbano ou metropolitano, também podendo ter efeitos perversos caso contrário (PORTAS, 2000). Nesse contexto, vale ressaltar que existe um relevante conflito central entre interesse público e mercado imobiliário que requer tomada de decisões políticas e de política urbana difíceis.

A incidência de vazios no perímetro urbano é heterogênea, variando de acordo com as particularidades do território, tais como dimensão, forma de crescimento, tipos de proprietários de terras, usos, cultura etc. A presença desses vazios nas cidades molda e integra o processo de produção do espaço, relacionando-se à legislação urbanística e aos padrões de

desenvolvimento da cidade em seus aspectos econômicos, sociais, políticos e ambientais (SILVA, 2015).

Um eventual empecilho à renovação dessas áreas, o planejamento e seus rígidos parâmetros presentes com frequência em Planos Diretores ou em Projetos de Alinhamento/Loteamento – ora com valores de ocupação excessiva, ora insuficientes – também podem dificultar a (re)utilização, o parcelamento do solo e o gerenciamento de negociação de áreas de vazios. Nesse sentido, os governos locais podem promover iniciativas de parceria com investimentos do setor privado para áreas de interesse coletivo, com garantias de edificabilidade, incentivos fiscais e outras modalidades (PORTAS, 2000). Não obstante esse registro sobre eventuais dificuldades negociais entre Poder Público e proprietários, o problema central consiste em restringir os vazios urbanos e estimular sua utilização conforme estabelece a normativa urbanística subordinada ao princípio da função social da propriedade.

Não se pode ignorar que vazios urbanos remetem a áreas ociosas ou subutilizadas, produtos da dispersão do perímetro urbano e promotoras da descontinuidade do seu desenho. O termo pode possuir diversos significados, podendo referir-se à ausência de construção na gleba ou lote e à desocupação, abandono ou desuso da edificação (MAIA, 2019). No plano institucional, face à sua magnitude e complexidade, a Constituição Federal reconhece o vazio urbano como um problema a ser enfrentado como resultado da retenção especulativa da terra urbana (Art. 182).

A formação de vazios urbanos pode se dar através de diversos fatores que permeiam o desenvolvimento urbano, podendo ser fruto de urbanização espraiada, por fragilidade legislativa e falta de suporte para estabelecimento de políticas públicas de desenvolvimento urbano e geralmente foi intensificado por agentes como o mercado imobiliário, o qual, através da especulação, torna-se um grande influenciador no que se diz respeito ao congelamento de terras e impedimento de que as mesmas cumpram sua função social. De modo geral, essas áreas são providas de infraestrutura, o que promove ainda mais sua valorização mediante o uso e a ocupação de extensões territoriais adjacentes e a provisão de bens e serviços por parte do poder público. Dessa forma, o Estado é o agente agregador de valores à terra urbanizada ou em vias de urbanização em contrapartida ao papel do mercado imobiliário como espécie de parasita buscando lucro às custas dos investimentos patrocinados pelo Poder Público.

## CAPÍTULO 3

### VAZIOS URBANOS EM BAURU NO PERÍODO CONTEMPORÂNEO

Neste capítulo, a abordagem empírica se destina, de um lado, ao exame dos instrumentos e leis vigentes (nos planos federal e municipal) com potencial de incidência direta ou indireta no enfrentamento dos vazios urbanos e, de outro, à identificação, localização, caracterização e análise da evolução dos vazios urbanos em Bauru no período contemporâneo (com ênfase no Setor 2). Os estudos, diagnósticos e normas são úteis para a compreensão do problema e das eventuais tentativas de enfrentá-lo, razão pela qual também foram incorporados introdutoriamente à análise.

No entanto, é preciso frisar a insuficiência do aparato legal existente para evitar e combater esses vazios. Isso pode ocorrer em situações em que o espaço acaba sendo produzido em um ritmo mais agressivo do que o previsto pela contemplação de novas leis; também porque os processos que culminam com a difusão desses vazios urbanos resultam de dinâmicas próprias da produção do espaço urbano associadas ao protagonismo do mercado imobiliário, inclusive com a anuência do Estado, que é o agente responsável pela ordenação territorial<sup>7</sup>; ou até mesmo em casos nos quais a aplicação dessas leis, previstas em um período mais recente, não são capazes de solucionar as desastrosas consequências históricas da ocupação desordenada do tecido urbano ao longo das décadas.

Como a coleta de dados enfrentou dificuldades no acesso às informações das fontes oficiais (sobretudo da Prefeitura Municipal de Bauru) e diante da impossibilidade de um estudo abrangente que comportasse a totalidade do município, tomou-se como procedimento metodológico a seleção de um fragmento do território da cidade – o Setor 2, ao sul do perímetro da cidade – como recorte espacial para uma análise mais aprofundada da dinâmica de difusão e ocupação de vazios urbanos, identificando-o como síntese do estudo de caso cujas características poderiam ser relativamente generalizadas no município.

---

<sup>7</sup> Sobre o caso de Bauru podemos citar como exemplo a produção de conjuntos habitacionais públicos localizados em áreas distantes da malha urbana, especialmente no período de atuação da COHAB-BU (1966-1996), além da aprovação de sucessivas leis de expansão de perímetro urbano aprovadas pelo município.

O capítulo está estruturado em cinco subseções: a primeira parte (3.1) é dedicada à apreciação sucinta das inovações institucionais introduzidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), com ênfase ao fundamento da função social da propriedade e da cidade; a segunda subseção (3.2) examina como a normativa urbanística municipal incorporou os novos instrumentos urbanísticos no Plano Diretor Participativo (Lei Municipal nº 5.631/2008); a terceira parte (3.3) trata da regulamentação do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e das ZEIS no período posterior ao Plano Diretor Participativo; a quarta subseção (3.4) atualiza o debate sobre as normas institucionais por meio do diagnóstico produzido no processo de revisão do Plano Diretor (ainda em curso) e de informações e dados contemporâneos sobre a configuração territorial da cidade; o derradeiro segmento (3.5) aborda mais detalhadamente a configuração urbana do Setor 2 e como os vazios urbanos se disseminaram e vêm sendo ocupados neste território, tomando-o como cenário-síntese do problema na escala municipal.

### **3.1 Breve introdução à Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto da Cidade**

Uma das inovações da Carta magna foi a inédita incorporação de uma seção específica dedicada à Política Urbana, sinalizando uma conquista importante do movimento pela Reforma Urbana. Assim, com o objetivo de promover o desenvolvimento urbanístico e social, o Art. 182, da Constituição Federal, em seu § 4º, reconhece o vazio urbano como um problema urbano a ser combatido e enfrentado como resultado da retenção especulativa da terra urbana:

Art. 182 § 4o - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de: i) Parcelamento ou edificação compulsórios; ii) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; iii) Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

A inovação institucional subjacente mais relevante desse enunciado foi o reconhecimento da função social da propriedade, a qual deverá ser materializada e detalhada nos Planos Diretores, pois estes passaram a ser obrigatórios para municípios situados em áreas especiais de interesse turístico, integrantes de regiões metropolitanas e com população superior a 20 mil habitantes. Em suma, o direito de propriedade é constitucionalmente limitado ao cumprimento de sua função social, e a política de desenvolvimento urbano passou a ser reconhecida como competência dos governos locais.

Após a aprovação da Constituição de 1988, o caminho das lutas pela Reforma Urbana referentes à renovação de instrumentos urbanos de regulação urbanística, à Política Urbana e ao planejamento territorial continuou, tanto em nível local como nacional, culminando na regulamentação do capítulo sobre a Política Urbana. Por conseguinte, em 1990 foi apresentado o projeto de Lei nº 5.788/90, o qual, após uma década tramitando pelo Congresso, resultou na Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), possibilitando melhor controle de ações de indução e regulação das mudanças no espaço urbano, dentre elas os vazios urbanos (BUENO; CYMBALISTA, 2007).

O século XXI iniciou-se como um momento fortemente progressista na normativa urbanística com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que regulamentou os princípios da Constituição Federal quanto às funções sociais da cidade e da propriedade e também consagrou a gestão democrática da cidade. Conseqüentemente, na esfera local, o Plano Diretor de Bauru, que passou a receber a denominação de Plano Diretor Participativo (Lei Municipal nº 5.631, de 22 de agosto de 2008), teve sua função redefinida, transformando-se na peça básica de Política Urbana, sendo o responsável por definir elementos estratégicos como critérios para cumprimento da função social da propriedade (BUENO; CYMBALISTA, 2007). A própria Constituição Federal qualificou o Plano Diretor como “obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes”, e o definiu como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988, Constituição Federal, Art. 182).

Nesse contexto, em que o Estatuto da Cidade passou a oferecer um conjunto de instrumentos urbanísticos que permitem ao Poder Público municipal dispor de maior capacidade de realizar intervenções no uso e ocupação das terras urbanas, promovendo a função social da cidade e da propriedade e lutando contra a retenção especulativa, cabe ao

município a aplicação de tais ferramentas considerando a realidade e as necessidades locais, neste caso sendo muito importante (e exigida) a participação popular na elaboração e gestão dos Planos Diretores.

Dentre os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e de regularização fundiária presentes no Estatuto das cidades, o município de Bauru incorporou em seu texto do Plano Diretor Participativo algumas ferramentas fundamentais de ordenação territorial e potencialmente capazes de inibir e enfrentar a especulação imobiliária, a saber: o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) (Arts. 5º e 6º); o IPTU progressivo no tempo (art. 7º); as Operações Urbanas Consorciadas (Arts. 32 a 34); o Direito de Preempção (Arts. 25 a 27); o Estudo de Impacto de Vizinhança (Arts. 112-121); as Zonas Especiais de Interesse Social (Arts. 81-85); além do Usucapião.

### **3.2 O Plano Diretor Participativo de 2008**

Como visto nos capítulos anteriores, até a década de 1950 os limites da cidade de Bauru se restringiram às barreiras naturais de dois córregos, Água da Ressaca e das Flores, e também à linha férrea paralela ao rio Bauru. Quando o município passou a integrar eixos rodoviários (a partir da década de 1960), a expansão da mancha urbana teve grande crescimento, da ordem de 171% em 1960, de 93% em 1970 e de 50% em 1980 (MAIA; LEONELLI, 2020).

Portanto, a expansão do perímetro urbano de Bauru e os consequentes problemas de vazios urbanos têm relação direta com o padrão de desenvolvimento da cidade, o qual originou-se em torno do café e da ferrovia. Os problemas começaram a se agravar quando as ferrovias foram perdendo força no âmbito nacional e sendo deixadas de lado para a construção de rodovias, que hoje são o principal modal de transporte no país, o que alterou completamente o modelo de desenvolvimento e crescimento urbano e contribuiu para a produção de boa parte dos vazios urbanos presentes na cidade.

O primeiro Plano Diretor, de 1968, foi produzido através de convênio firmado entre a Prefeitura e o Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos (CPEU) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), em busca de equacionar problemas fundamentais de ocupação do solo na cidade. Neste Plano Diretor, questões de

grande relevância foram diagnosticadas, fornecendo importantes informações sobre a realidade local.

Mesmo sob esse cenário, a Lei Municipal 1.365 de 1968 (BAURU, 1968) que “dispõe sobre o Plano Geral de Organização Urbana de Bauru”, prevê apenas um modelo básico de zoneamento – nesse momento ainda descolado de um código de obras – com a indicação possíveis usos e ocupações do solo em áreas demarcadas. As diretrizes contidas no plano original da FAUUSP não foram implantadas em planos e projetos, além do conhecimento não ter sido disseminado entre os técnicos do município, já que ações posteriores foram tomadas sem seguir as recomendações descritas no Plano (RIGITANO, 2009).

Mais tarde, foi formulado o segundo Plano Diretor da cidade, em 1996, período em que o país vivia um momento de grande mobilização popular em torno da Constituinte – com destacada ação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana pela aprovação da emenda de iniciativa popular da Política Urbana no processo constituinte e que resultaram nos capítulos 182 e 183 da Constituição Federal –, momento em que também se instituiu a obrigatoriedade de Planos Diretores e se consagrou a exigência de participação popular no planejamento urbano, mas esses processos participativos em Bauru ocorreram basicamente por meio de entidades representativas, de modo que a população de forma geral manteve-se distante dos debates (RIGITANO, 2009).

Na Lei Municipal nº 4.126/1996, que Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (BAURU, 1996), foram feitas menções ao enfrentamento dos vazios urbanos como competência do poder público, descritas na Seção II de Diretrizes e Objetivos, presentes no capítulo IV, intitulado "Da política de produção e organização do espaço físico urbano". No grifo, torna-se evidente as necessidades municipais não apenas de ocupar os vazios existentes, mas também da conexão entre as áreas isoladas, garantindo provisão de serviços e infraestrutura:

I - aumentar a eficiência dos serviços públicos e otimizar os investimentos realizados, estimulando a ocupação e o adensamento em áreas onde a infra-estrutura básica esteja subutilizada;

II - controlar a ocupação em áreas de adensamento problemático, adequando-as à capacidade de suporte da infra- estrutura básica;

III - estimular a ocupação dos vazios urbanos, atento ao preceito constitucional da Função Social da Propriedade;

IV - promover a recuperação de áreas públicas e fundos de vale, propiciando melhoria das condições do ambiente construído (BAURU, 1996, p. 9, grifos da autora).

O Plano também enunciou como competências da Secretária do Planejamento, em conjunto com a Secretária do Meio Ambiente, na Seção III, no capítulo sobre infraestrutura urbana, “evitar o crescimento desordenado, promover a ocupação racional dos vazios urbanísticos, coibindo a especulação imobiliária” (p.12)

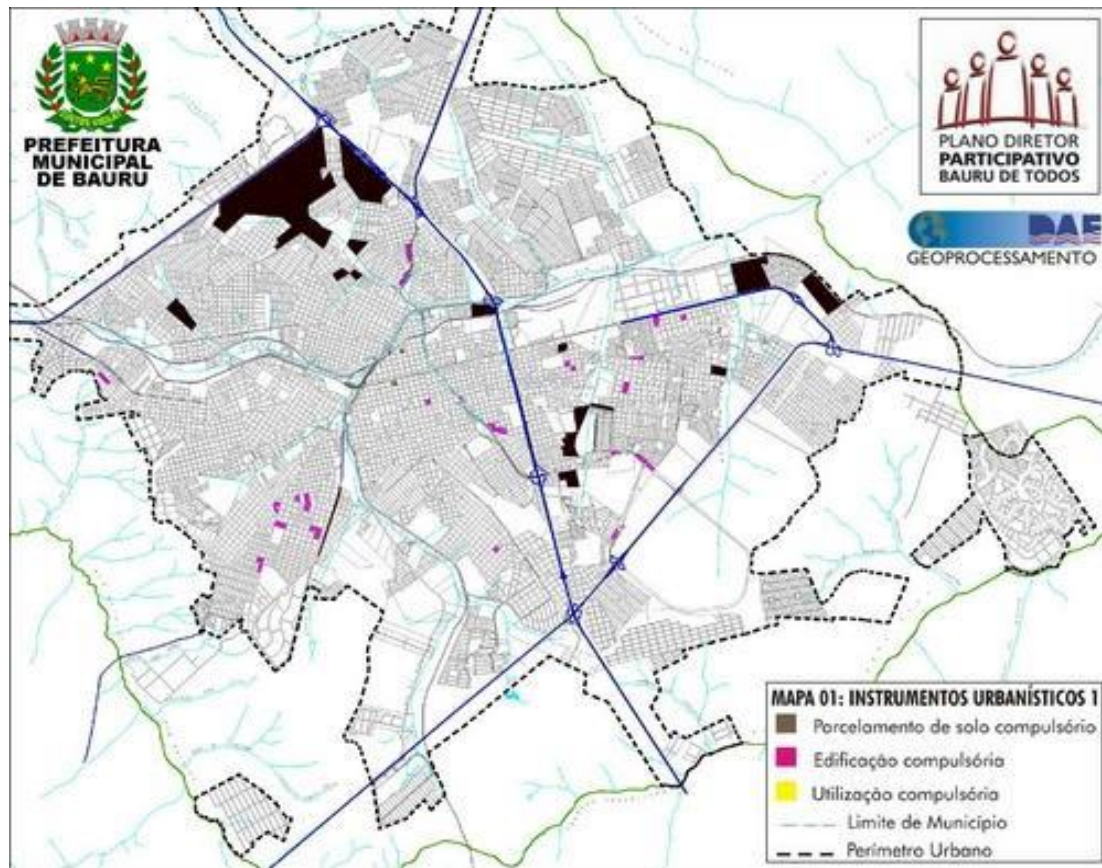
Em 2008 – já sob a vigência do Estatuto da Cidade – foi elaborado o Plano Diretor Participativo (PDP) do Município de Bauru, profundamente inovador por duas razões: primeiro, porque teve um intenso processo participativo (GOULART, TERCI, OTERO, 2017; RIGITANO, 2009); segundo, porque incorporou praticamente todos os instrumentos de Política Urbana, dentre eles o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórias (PEUC) para todo o perímetro urbano, com exceção das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Áreas de Interesse Ambiental (APAs). Os proprietários dos imóveis atingidos por este instrumento passaram a ter o prazo de um ano para protocolar projeto de ocupação/destinação na Prefeitura, mais dois anos para dar início às obras e outros cinco anos para concluí-las, sendo passível a aplicação de IPTU progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública em casos de descumprimento dos prazos (BAURU, 2008). Portanto, os três principais instrumentos de combate à retenção especulativa de terras (PEUC, IPTU progressivo e desapropriação) foram incorporados na nova normativa urbanística municipal.

A partir de um dos mapas do PDP de 2008, foram identificadas áreas passíveis de aplicação do PEUC (Figura 20), e a legislação também indica outras possíveis áreas que devam ser identificadas e especializadas por meio de leis complementares para que possam ser objeto de aplicação do mesmo instrumento.

De outra parte, os critérios para que as áreas sejam incluídas no PEUC são que as edificações estejam em ruínas ou tenham sido objeto de demolição, abandono, desabamento ou incêndio, ou que de outra forma não cumpram a função social da propriedade urbana. Em muitos casos, essas áreas são grandes glebas sem utilização, congeladas pela especulação

imobiliária, as quais possuem infraestrutura e que criam grandes barreiras entre bairros, o que gera custos para a Prefeitura, que é forçada a expandir o perímetro e levar infraestrutura e transporte coletivo para outras áreas mais afastadas (BAURU, 2008).

Figura 20: Mapa de incidência espacial dos Instrumentos Urbanísticos do PDP (2008) – PEUC

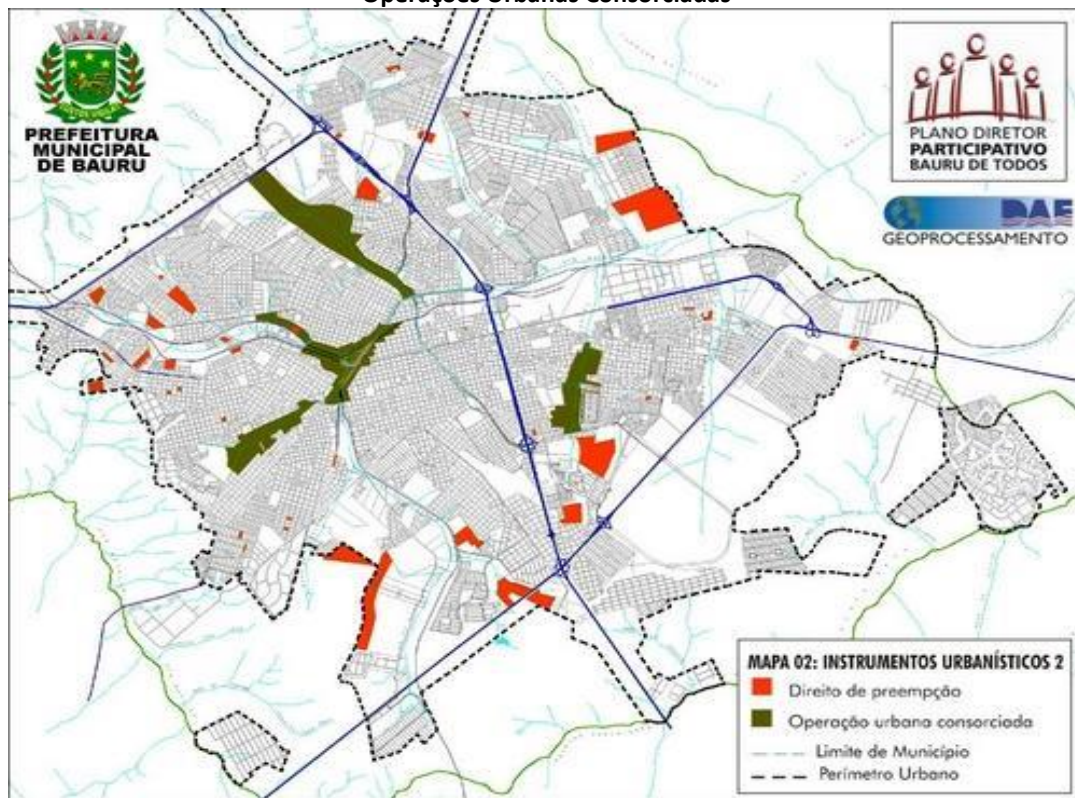


Fonte: BAURU (2008)

As áreas definidas pelo PDP através de mapas se encontram principalmente no extremo noroeste, leste, e no Bairro Jardim redentor (grandes glebas para parcelamento) e áreas centrais, sudoeste e leste com terrenos menores para Edificação e Utilização compulsórias (BAURU, 2008).

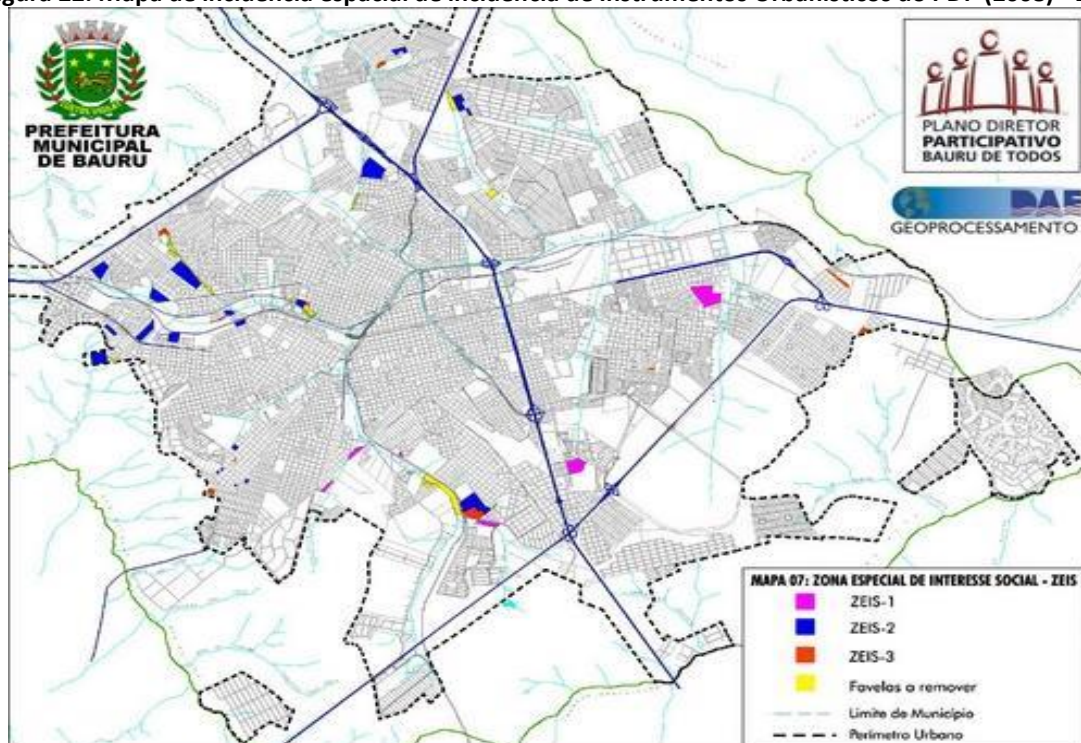
Existem ainda outros dois mapas do PDP referentes à incidência dos instrumentos de indução de desenvolvimento urbano e de regularização fundiária, os quais estabelecem áreas nas quais são aplicáveis o Direito de Preempção e as Operações Urbanas Consorciadas (Figura 21) e Zonas Especiais de Interesse Social (Figura 22).

Figura 21: Mapa de incidência espacial de Instrumentos Urbanísticos do PDP (2008) – Direito de Preempção e Operações Urbanas Consorciadas



Fonte: BAURU. Lei nº 5.631, de 22 de agosto de 2008. Plano Diretor Participativo de Bauru.

Figura 22: Mapa de incidência espacial de incidência de Instrumentos Urbanísticos do PDP (2008) - ZEIS



Fonte: BAURU. Lei nº 5.631, de 22 de agosto de 2008. Plano Diretor Participativo de Bauru.

A legislação não especifica o que é vazio urbano ou solo urbano não ocupado ou subutilizado, o que torna o instrumento inaplicável. Essa lacuna ajuda a explicar a razão para que não tenham sido encontradas normas e estudos que identifiquem espacialmente os novos vazios urbanos em Bauru durante o período de 2008 a 2018 (MAIA; LEONELLI, 2020).

Como será demonstrado na sequência, embora previstas na legislação, as Operações Urbanas Consorciadas não são utilizadas no município em razão de sua complexidade (definições legais detalhadas, participação de entes privados, grandes intervenções urbanísticas) e escala (geralmente têm sido adotada em grandes cidades). Já no caso das ZEIS, este instrumento foi largamente utilizado no município como suporte institucional para viabilizar empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) a partir de 2009 (DAMASCENO, 2021; WEFFORT, 2021).

As Operações Urbanas Consorciadas são um conjunto de intervenções e medidas pontuais realizadas por coordenação do Poder Público Municipal, envolvendo também a iniciativa privada, empresas prestadoras de serviços públicos, moradores e usuários do local, buscando alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização do meio ambiente (BRASIL, 2001). No município de Bauru, a aplicação deste instrumento deve ser aprovada por lei municipal específica após a elaboração de um Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e aprovação do correspondente Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), o qual delimita a área e estabelece um plano de operação. Nota-se que existe uma predefinição das áreas em que o instrumento pode ser aplicado no mapeamento do PDP, sendo quatro áreas verdes centrais no município (BAURU, 2008).

Dentre essas áreas, a mancha encontrada próxima à Avenida Nações Unidas Norte é a área que possui maior ocupação, em sua maior parte ocupada por loteamentos residenciais. Já as outras áreas, que são majoritariamente grandes áreas verdes que acompanham o leito do rio ou o leito da antiga ferrovia (que hoje se encontra em desuso) continuam existindo como barreiras entre bairros de Bauru.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) têm como função a viabilização de projetos de urbanização, regularização e produção habitacional para a população de baixa e média renda, sendo de incidência direta para as políticas de habitação social. A partir das ZEIS,

potencializou-se, por exemplo, a oferta de habitação mais recentemente através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O PDP incorporou em seu texto uma ampla definição sobre as ZEIS, a qual prioriza áreas onde haja interesse de regularização fundiária, implantação de conjuntos habitacionais e, quando couber, a concessão especial para fins de moradia. A normativa engloba desde a definição de critérios para que a gleba possa ser considerada ZEIS até delimitação das áreas específicas de aplicação do instrumento e classificação entre três modalidades, além de já ser regulamentado na cidade através das Leis Municipais nº 5.677/2009 e nº 6.904/2017.

As ZEIS foram estabelecidas, em sua grande maioria, nos extremos do perímetro urbano – o que é compreensível porque a expansão urbana da cidade seguiu o padrão centro-periferia e os empreendimentos de habitação social, produzidos principalmente pela COHAB-Bauru, foram direcionados para as franjas – e a sua classificação foi dividida em 3 tipologias (ZEIS 1, ZEIS2 e ZEIS 3), cujos critérios de classificação foram baseados na forma de ocupação existente da gleba e também se a mesma é propriedade pública ou privada (BAURU, 2008).

Assim, as ZEIS 1 se encontram nas faces norte e sul do município e são formadas por áreas de propriedade privada, ocupadas por população de baixa renda, incluindo também favelas, onde existe interesse público para produzir habitação de interesse social e seus respectivos equipamentos públicos e infraestrutura necessários.

Já as ZEIS 2 constituem grandes glebas ou lotes subutilizados, porém, que estão em área e em condição adequadas para a urbanização, concentradas em grande parte a oeste, com algumas a norte e uma na região sul.

Por fim, as ZEIS 3 são as glebas ou terrenos públicos ocupados por favelas nos quais há interesse de recuperação urbanística e regularização fundiária, especialmente distribuídas entre norte, sul e oeste, em proporção inferior às ZEIS 2 (BAURU, 2008).

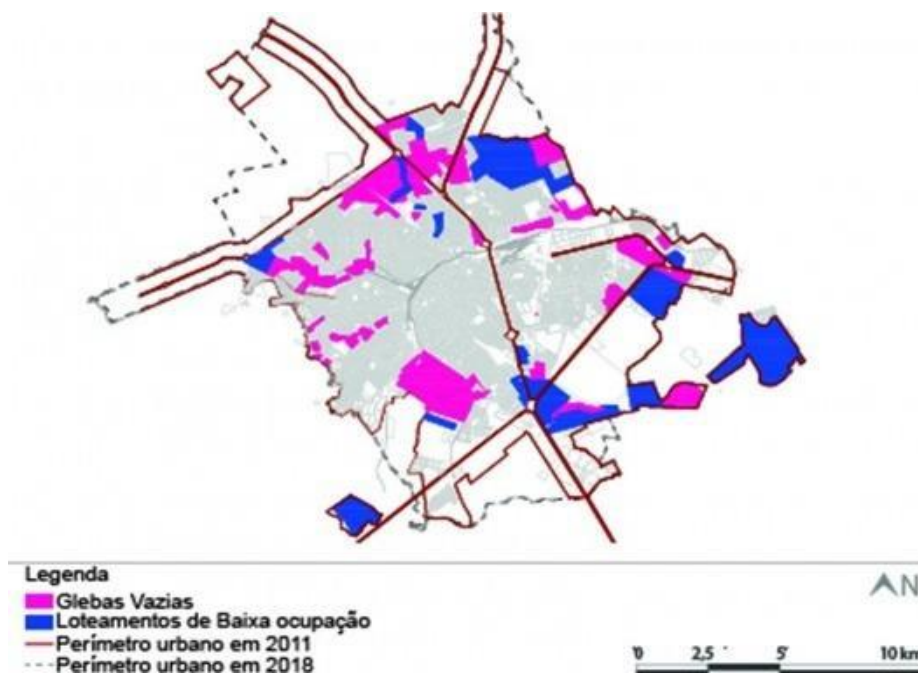
Como se pode observar, a adoção das ZEIS no Plano Diretor Participativo de 2008 pretendeu criar meios institucionais de enfrentar os problemas da precariedade habitacional e evitar a continuidade de difusão de vazios urbanos, admitindo padrões peculiares de urbanização e regularização direcionados para os estratos de baixa renda que se fixaram em assentamentos precários ao longo do tempo.

Ademais, a seção VIII do PDP trata do Direito de Preempção, ou seja, do direito do Poder Público ter preferência na aquisição de imóveis que são objeto de alienação onerosa entre particulares, quando a Prefeitura Municipal eventualmente precisar dessas áreas para: regularização fundiária; projetos habitacionais de interesse social; reserva fundiária; ordenamento de expansão urbana; implantação de equipamentos públicos e criação de espaços públicos de lazer ou de unidades de conservação de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural, paisagístico ou arqueológico; e execução de obras de sistema viário, saneamento e drenagem.

No entanto, nota-se que quando há ocupação de vazios urbanos, não é regra que tal ocupação esteja associada a algum instrumento urbanístico, o que reforça a ideia de que o que coordena esta ocupação não é o poder público e sua legislação, mas sim outros fatores como o mercado imobiliário.

Apesar de todo esse avanço institucional com o PDP, conforme Maia e Leonelli (2020), uma das tipologias de vazios urbanos recorrentes em Bauru são os loteamentos aprovados e não implantados em sua totalidade (Figura 23), considerados pelo município como “loteamentos de baixa ocupação”.

**Figura 23: Loteamentos aprovados e não implantados em sua totalidade - Bauru**



Fonte: MAIA (2020).

Essas áreas encontram-se no mapa da base territorial municipal mesmo que possam não existir fisicamente ou que existam com precariedade de infraestrutura viária e baixa ocupação de lotes. Esse mesmo problema também foi identificado por outros autores (GHIRARDELLO, 2020; OTERO, 2016).

O que se pretende enfatizar é que, a partir de 2008, o PDP instituiu um conjunto expressivo de instrumentos de ordenação urbana – notadamente, o PEUC, o IPTU progressivo, as ZEIS e a desapropriação – com enorme potencial para enfrentar processos de retenção especulativa da terra e reorientar a expansão urbana do município. No período anterior, essas ferramentas não estavam disponíveis e, portanto, no período contemporâneo, não é por falta de instrumentos urbanísticos que não se pode enfrentar o problema dos vazios urbanos, mesmo reconhecendo que não é um problema meramente legal e que sua difusão é mais antiga e remonta à urbanização da segunda metade do séc. XX. Ademais, nota-se que a cidade mantém um padrão onde se “cresce esvaziando”, ou seja, o perímetro urbano continua aumentando em tamanho enquanto as áreas vazias se mantêm em estado de desocupação, até que haja interesse mercadológico em ocupá-las.

### **3.3 A regulamentação do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e das ZEIS no período posterior ao Plano Diretor Participativo**

A regulamentação do PEUC e IPTU progressivo no tempo se deu através da Lei Municipal nº 6.131, de 21 de outubro de 2011, determinando a aplicação do PEUC em imóveis superiores a 250 m<sup>2</sup> que não cumprissem sua função social de propriedade. Conforme a lei, antes da notificação ao proprietário, deveria ser emitido “parecer conclusivo ofertado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento e aprovado pelo Prefeito Municipal” (Lei Municipal 6.131/2011, Art. 2º, I). Porém, não foi definido na lei o Coeficiente de Aproveitamento Mínimo (CAM) abaixo do qual pode ser caracterizada a situação de imóvel subutilizado, além de também não se estabelecer parâmetros caracterizadores da não utilização das edificações, não suprimindo a lacuna existente do PDP quanto à não utilização e subutilização. A Lei limitou, também, o emprego do instrumento às áreas de proprietários que possuíssem mais de um

imóvel na cidade de Bauru, o que dificulta a aplicação do instrumento e foge de seu objetivo principal que é focado na função social da propriedade, e não na consideração sobre a situação patrimonial de seus proprietários (BAURU, 2020).

Houve, então, três alterações posteriores da Lei Municipal nº 6.131/2011, sendo a primeira delas meramente formal, pela Lei Municipal nº 6.453/2013, passando ao Conselho do Município de Bauru a responsabilidade pelo “parecer conclusivo” sobre a notificação ao proprietário. A segunda alteração, a Lei Municipal nº 6.573/2014, limitou-se a uma correção de redação. A terceira alteração, a Lei Municipal nº 6.915/2017, promoveu alterações do conteúdo das disposições que tratam da aplicação do PEUC e IPTU progressivo no Tempo, sendo a mais relevante delas a redução da progressividade anual das alíquotas, que anteriormente deveriam ser duplicadas ano a ano até atingir o limite de 15% fixado no Estatuto da Cidade, limitando a progressividade a uma vez e meia a alíquota do ano anterior (BAURU, 2020).

O PEUC começou a ser aplicado em 2017, quando foi feita uma análise jurídica resultando em ajustes para questões que deixavam a legislação vigente incompatível com o PDP e com o Estatuto da Cidade. Com as alterações feitas e ouvido o Conselho Municipal, ratificando o procedimento ou isentando imóveis da aplicação do PEUC, deu-se então início às notificações. Esse procedimento, através da colaboração de uma grande quantidade de funcionários da SEPLAN e da SNJ envolvidos no processo, resultou, entre os anos de 2017 a 2019, em centenas de imóveis notificados pela cidade de Bauru.

Assim, o município de Bauru tem caminhado para o lançamento da progressividade das alíquotas do IPTU dos imóveis que seguiram em descumprimento de sua obrigação imputada, lembrando que o intuito prioritário do instrumento é fazer com que as propriedades cumpram sua função social, não se tratando de ferramenta estritamente tributária com finalidade arrecadatória (BAURU, 2020).

Ademais, as ZEIS foram regulamentadas através da Lei Municipal nº 5.766/2009, alterada pelas Leis Municipais nº 6.294/2012 e nº 6.904/2017, ambas vigentes até hoje. Há de se considerar, também, a Lei Municipal nº 6.575/2014, que revogou a Lei Municipal nº 6.290/2012 e estabeleceu a nova Política Municipal de Habitação, juntamente com a criação do Conselho Municipal de Habitação. A Lei Municipal nº 5.766/2009 estabeleceu normas para

a implantação dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS), acrescentou novas ZEIS-2 às áreas apresentadas no PDP e admite a criação de novas ZEIS posteriormente, com estabelecimento de critérios e parâmetros para tanto. Consta em seu texto também a obrigatoriedade de apresentação de projeto de urbanização para as ZEIS, aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação e sancionado através de decreto, definindo parâmetros gerais que sirvam para nortear o uso e ocupação do solo, além de admitir parâmetros flexíveis para as ZEIS ocupadas e de definir que os EHIS podem ser implantados tanto dentro como também fora de ZEIS, permitindo a adoção dos mesmos parâmetros diferenciados de parcelamento, uso, ocupação e edifícios (BAURU, 2020).

A Lei Municipal nº 6.294/2012 promoveu ajustes de parcelamento do solo como o tamanho do lote para edificações verticais e o dimensionamento de acesso a lotes aprovados nos planos de urbanização das ZEIS, enquanto a Lei Municipal nº 6.904/2017 alterou o texto da Lei Municipal nº 5.766/2009 em busca de:

Garantir maior controle sobre os contratos de concessão de direito de real de uso ou doação de áreas regularizadas ou unidades habitacionais construídas com recursos do Fundo Municipal de Habitação, visando garantir que os beneficiários atendessem aos critérios definidos pelo Conselho Municipal de Habitação (BAURU, 2020, p. 261).

Em resumo, houve razoável produção legal da normativa urbanística no período recente, ainda que essa legislação fosse fraca em vários aspectos (aplicação do PEUC, por exemplo) e tivesse pouco impacto nos padrões de produção do espaço urbano caracterizados pela permissividade na expansão urbana e no parcelamento do solo.

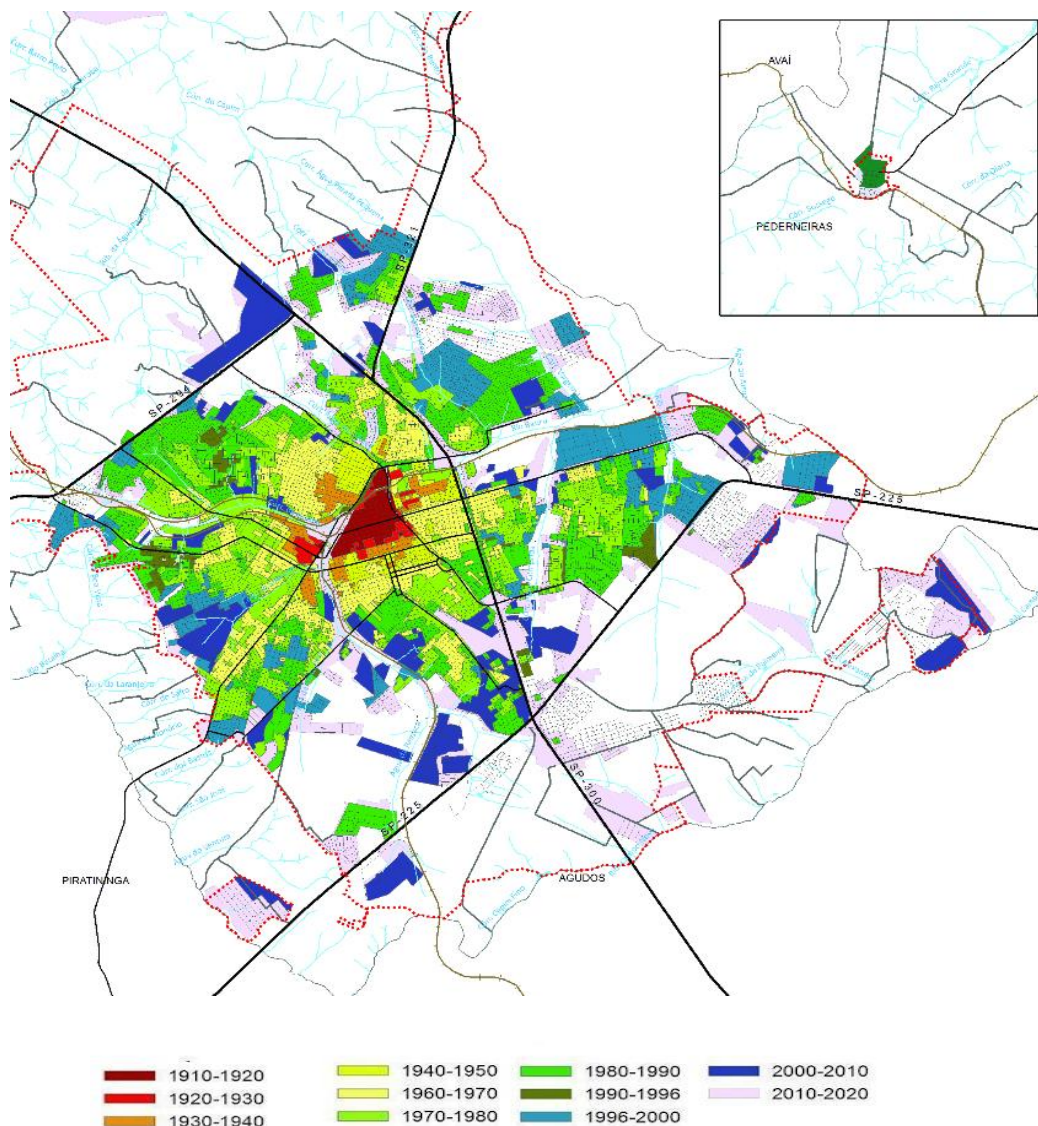
### **3.4 A revisão do Plano Diretor**

O diagnóstico do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Bauru foi iniciado em 2020 e ainda está em curso, mas reafirma o entendimento de que a construção de conjuntos habitacionais populares (destinados à população de baixa renda) e os

loteamentos implantados nas décadas de 1950-1970 intensificaram o processo de espraiamento do município. Esse padrão é bastante semelhante ao ocorrido em outras cidades médias e grandes brasileiras, o que acentuou a formação de grandes vazios urbanos e intensificou a demanda por meios de consumo coletivo por parte dos habitantes.

Conforme observado (Figura 24), a evolução urbana de Bauru se deu de forma mais intensa entre as décadas de 1960 a 1990, muito em razão da mudança de paradigma urbano que acontecia em todo o país, com a população passando do campo para a cidade em proporções bastante expressivas.

**Figura 24: Evolução da Mancha Urbana de Bauru (1910-2020)**



Aliado a essa realidade, a posse, a propriedade e o controle de terras por camadas mais altas da sociedade promoveu fortes traços de retenção especulativa de terras, mantendo grandes territórios em meio à cidade que se expande à espera de valorização e gerando – pela primeira vez de forma marcante – grandes vazios em meio ao espaço urbano, dinâmica que fortaleceu o espraiamento da cidade e o deslocamento dos estratos mais vulneráveis para a periferia.

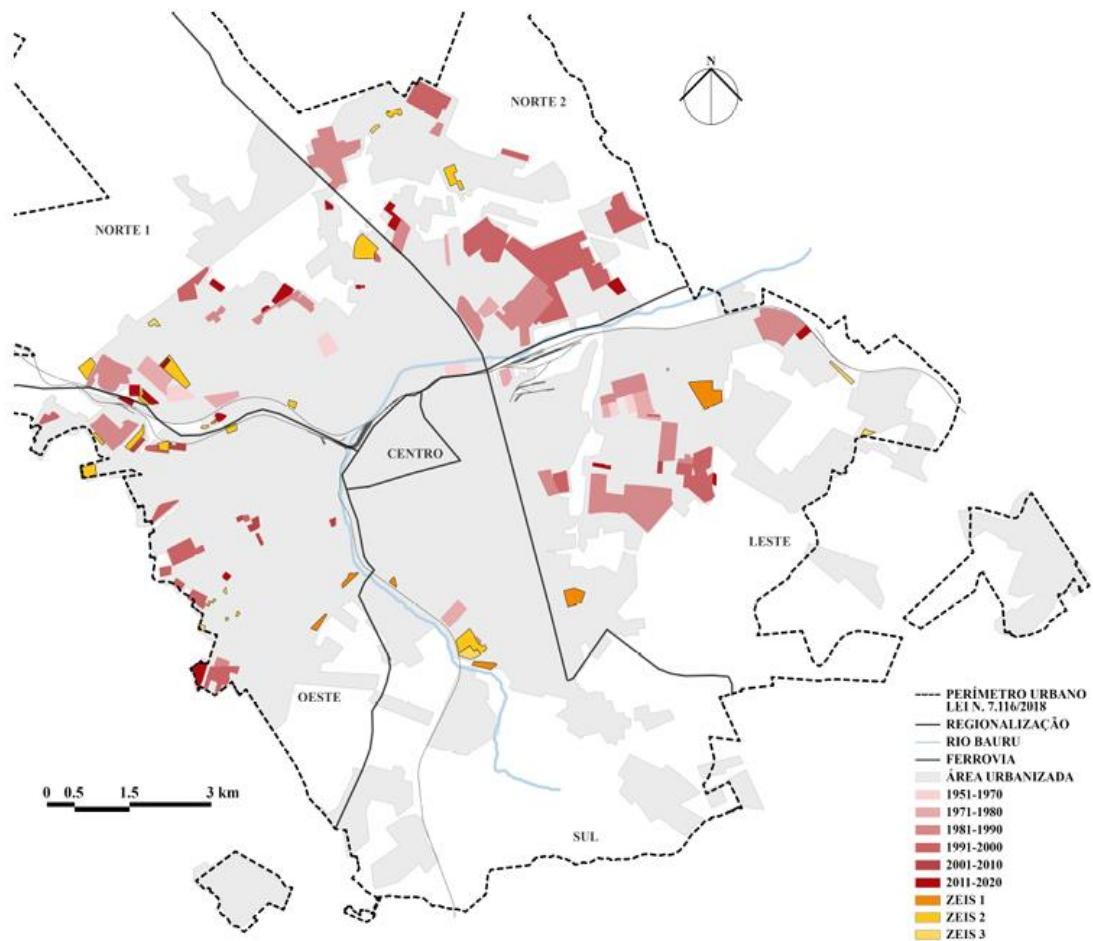
Por outro lado, o século XXI tem sido marcado por uma evolução territorial relativamente mais controlada, com ocupação mais intensa das áreas que já se encontram em regiões urbanizadas e providas de infraestrutura, tendência à qual se soma a verticalização a partir de 1980-1990. Nota-se, ainda, ao se observar a evolução urbana entre o 2010 e 2020, certa ocupação em relação aos vazios urbanos identificados no Plano Diretor Participativo de 2008. Essa mancha de ocupação tem grande relevância no mapa, já que demonstra certa mudança no padrão de urbanização na medida em que ela se dilui por todo o território urbano, como se preenchesse os espaços vazios do mapa, dinâmica esta que era pouco notada anteriormente, com as manchas tendendo a se consumir de forma centrífuga, sempre de dentro para fora do perímetro, cada vez mais de forma espraiada.

Ao se tratar dos conjuntos habitacionais – que também possuem grande relação com a consolidação de vazios urbanos –, a sua maioria está, em um primeiro momento, localizada em áreas afastadas (Figura 25), o que contribuiu para a criação de vazios estrategicamente localizados, os quais conduziram à oferta de infraestrutura às áreas localizadas nesse caminho entre o perímetro urbanizado e os novos empreendimentos, valorizando essas terras circunvizinhas onde se formariam novos loteamentos (BAURU, 2020).

Tal espraiamento foi legitimado no ano de 1979 com a aprovação da lei de ampliação do perímetro urbano, Lei Municipal nº 2.118/79, que possibilitou a implantação de loteamentos sem qualquer tipo de infraestrutura, terras essas que foram loteadas no papel, permanecendo ociosas por anos. No mesmo ano, em contrapartida, a promulgação da Lei Federal nº 6.766/79 estabeleceu exigências ao loteador para a implantação de toda a infraestrutura urbana, provocando uma diminuição drástica na abertura de novos

loteamentos populares, crescendo o desdobro de lotes situados em bairros periféricos, originando lotes entre 125 e 180 m<sup>2</sup> com testadas inferiores a 6 metros, sendo esse o principal acesso à terra e à moradia para população de baixa renda (BAURU, 2020).

**Figura 25: Localização dos Conjuntos Habitacionais populares em Bauru (1955-2020)**



Fonte: Damasceno e Goulart (2020).

O posicionamento de Bauru como polo regional foi um grande impulsionador da criação da COHAB-Bauru em 1966, com participação majoritária da Prefeitura Municipal e a produção de 16.375 unidades habitacionais na cidade entre 1966 e 1996, totalizando com as unidades produzidas pelo Incoop 23.275 novas moradias e representando um quarto do total de residências produzidas no período.

Os conjuntos habitacionais produzidos até 2010, situados em sua maioria nas franjas urbanas leste, norte e oeste, desenharam o arco de segregação socioespacial em Bauru, sendo apenas dois deles localizado na Zona Sul, com apenas um produzido pela COHAB-BU:

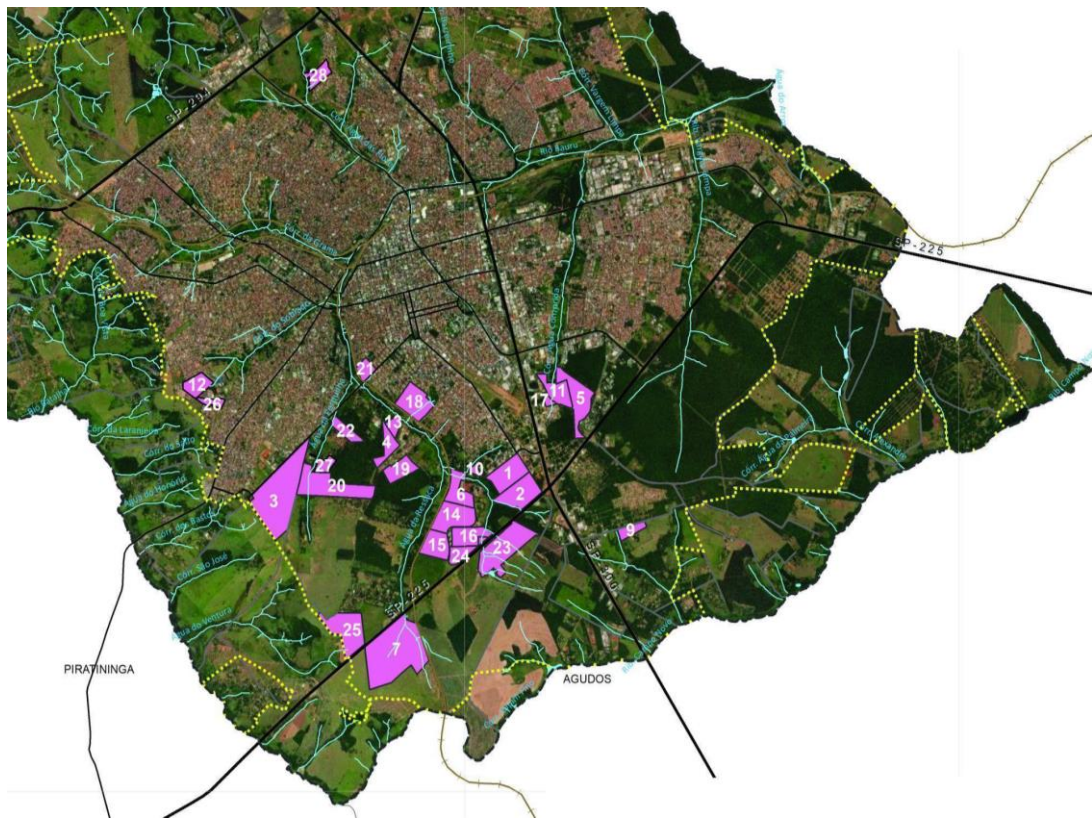
As regiões sul e central – áreas historicamente privilegiadas, dotadas de melhores condições de infraestrutura e de equipamentos urbanos e ocupadas pelos estratos sociais de renda mais elevada – não estiveram entre as preferências locacionais para os empreendimentos de moradia social. As únicas unidades habitacionais instaladas na porção sul da cidade fazem parte do Mutirão Carmem Carrijo Coube – o menor projeto da COHAB-Bauru, com apenas 46 UH –, e não chegam a representar sequer 0,5% do total produzido. Na região central da cidade não houve nenhum empreendimento. Em comparação, nota-se uma volumosa concentração de conjuntos nos arcos norte e leste da cidade, que representam 84% das unidades residenciais produzidas (12.900 UH) (GOULART, KRAUSE e SANTOS, 2023, p. 9-10).

Na década de 1980, houve uma mudança no padrão de produção habitacional na cidade, surgindo e se intensificando a implantação de moradias destinadas às classes média e alta na Zona Sul da cidade, com intensa verticalização. Notadamente, esse novo padrão de morar na cidade, aliado à produção e comercialização de condomínios fechados que surgiram no mesmo período, representa a conformação de uma malha urbana na qual os recursos disponíveis para produção de infraestrutura e de equipamentos urbanos passou a ser endereçado majoritariamente às áreas destinadas a esse padrão de moradia (BAURU, 2020).

A Figura 26 exemplifica que a produção de loteamentos fechados nas últimas duas décadas, que se proliferaram entre os anos 2000 e 2018, e se encontram concentrados na Zona Sul de Bauru, tendo sido facilitada pelas condições de acessibilidade desta região. Até 2013, existiam aproximadamente 25 loteamentos fechados na cidade.

Sobre o fenômeno dos loteamentos e condomínios fechados, sobretudo horizontais de uso residencial, “entre os anos de 2000 e 2020, o parcelamento do solo em Bauru possibilitou a criação de 26 enclaves fortificados residenciais horizontais, cobrindo uma área construída de 4.799.683,74 m<sup>2</sup>, o que representa aproximadamente 0,71% da área urbana da cidade. Esses enclaves totalizam 6.638 lotes, abrigam uma estimativa de cerca de 26.552 moradores” (BERTONI, 2024, p. 159).

Figura 26:- Localização dos Conjuntos Habitacionais de alta renda



- 1- Parque Residencial Paineiras
- 2- Parque Residencial Samambaia
- 3- Jardim Shnagrila
- 4- Residencial Tivoli
- 5- Jardim Colonial
- 6- Residencial Vilagio
- 7- Residencial Lago Sul
- 9- Residencial Vilagio Campo Novo
- 10- Residencial Ilha de Capri
- 11- Residencial Odete Tavano

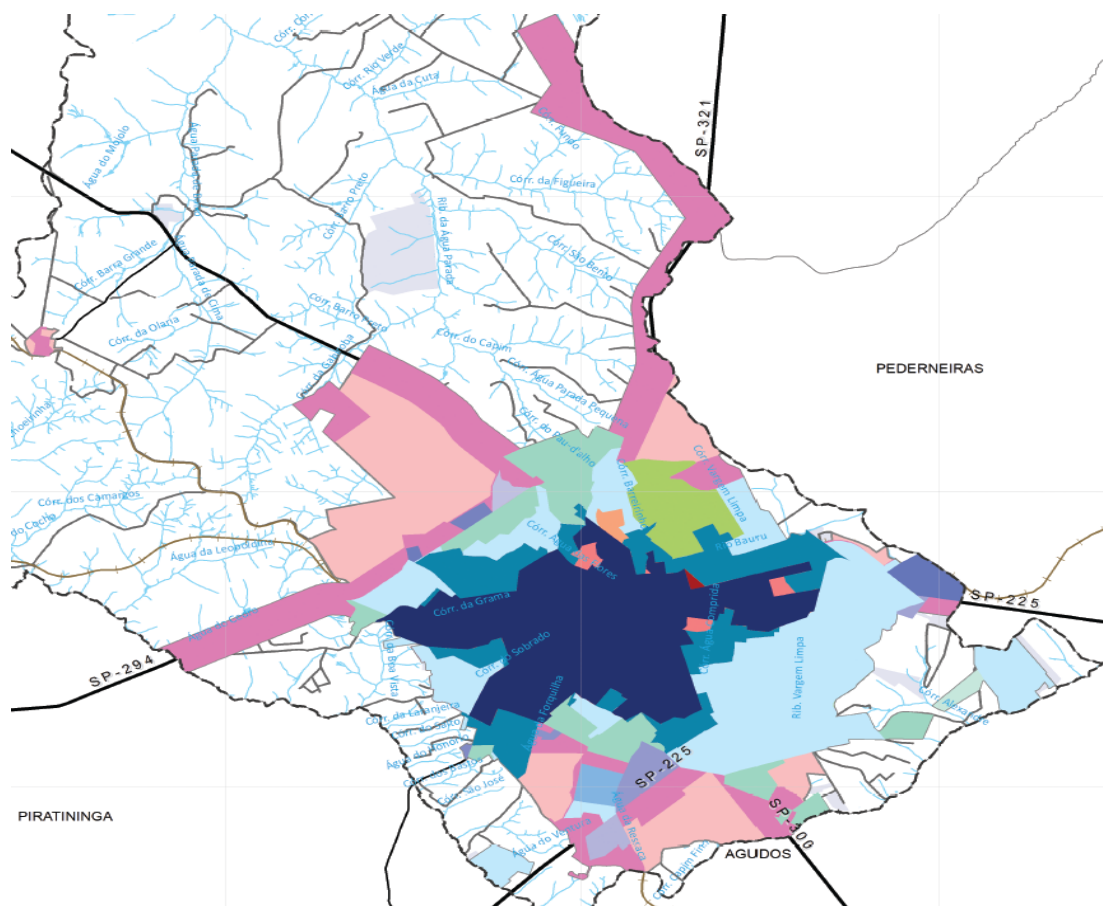
- 12-Residencial Quinta Ranieri Green
- 13-Residencial Tivoli II
- 14-Residencial Villagio II
- 15-Residencial Villagio III
- 16-Residencial Spazio Verdi
- 17-Sauipe
- 18-Estoril 5
- 19-Residencial Villa Lobos
- 20-Villa Dumont
- 21-Estoril Centreville
- 22-Spazio Verdi Comendador

- 23-Alphaville
- 24-Cidade Jardim
- 25-Santa Rosa
- 26-Res. Quinta Ranieri Gold
- 27-Residencial Jardim do Sul
- 28-Floratta Alto das Nações
- 24-Cidade Jardim
- 25-Santa Rosa
- 26-Res. Quinta Ranieri Gold
- 27-Residencial Jardim do Sul
- 28-Floratta Alto das Nações

Fonte: KRAUSE (2023), adaptado de BAURU (2020).

Ademais, esse padrão de ocupação da Zona Sul do território foi beneficiado pelas sucessivas ampliações de perímetro urbano que vêm se processando há décadas. Desde a primeira legislação de perímetro urbano de Bauru (Lei Municipal nº 493/1956) até a última lei implantada recentemente (Lei Municipal nº 7.116/2018), ocorreram 44 alterações do perímetro, cujas ampliações são bastante perceptíveis na evolução da mancha urbana (Figura 27).

Figura 27: Expansão do Perímetro Urbano de Bauru

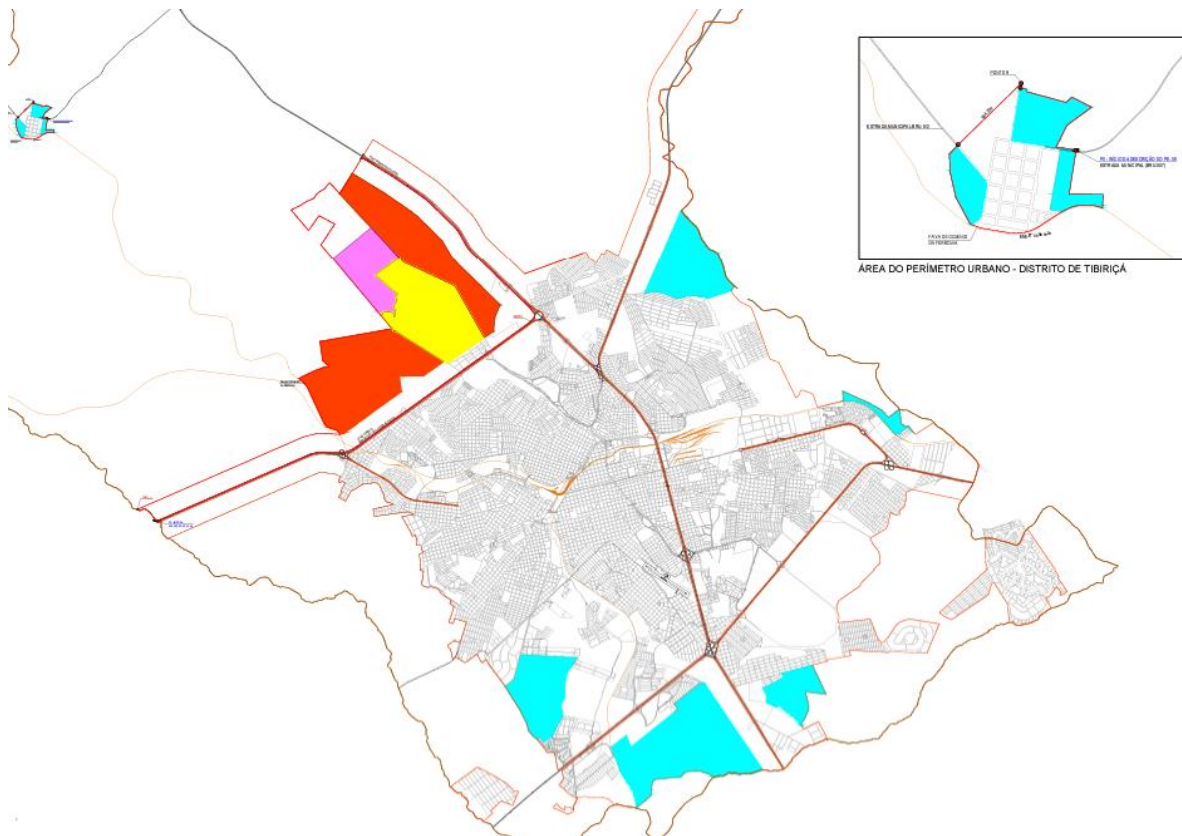


Fonte: Adaptado pela autora de BAURU (2020).

Grande parte das últimas regiões para as quais o perímetro urbano se expandiu são localizadas majoritariamente nos setores norte, nordeste, noroeste, além do sul da cidade (em sua maioria encontradas nos Setores 2 e 3 do diagnóstico de revisão do Plano Diretor de 2022). A implantação de novas áreas de expansão em 2018 tem sido justificada pelo interesse primário em estabelecer um parque industrial na região noroeste de Bauru, e dessa forma garantir a expansão habitacional próxima ao distrito de Tibiriçá.<sup>8</sup> Também foram incorporadas áreas de região sul, norte e nordeste para ocupação com áreas residenciais (Figura 28).

<sup>8</sup> Disponível em: <[https://sapl.bauru.sp.leg.br/sapl\\_documentos/materia/165855\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.bauru.sp.leg.br/sapl_documentos/materia/165855_texto_integral.pdf)>. Acesso: 3 ago. 2024.

**Figura 28: Zoneamento aplicável nas áreas de expansão do perímetro urbano em 2018**



- ZONA RESIDENCIAL 4 - ZR4**  
 Zona predominantemente residencial, com permissão de instalação de residências e determinadas atividades comerciais, de serviços e industriais, conforme disposições da Lei Municipal nº 2.339/1982.
- ZONA INDUSTRIAL - ZI**  
 Zona com perfil de uso misto e destinada à ocupação de baixa densidade, com permissão de instalação de atividades industriais, comerciais e de serviços, além de residências, conforme disposições da Lei Municipal nº 2.339/1982.
- ZICS - A**  
 Zona estritamente industrial, comercial e de serviços, sendo sua área destinadas à instalação do futuro Distrito Industrial V, conforme disposições da Lei Municipal nº 7.066/2018 e legislação específica que regulamenta os parques industriais.
- ZONA ESPECIAL IPA**  
 Zona aplicável à área ocupada pelo Instituto Penal Agrícola, sujeita a parâmetros especiais de uso e ocupação do solo compatível à atividade prisional e às normas específicas de segurança prisional instituídas pela Secretaria de Segurança Pública.

Fonte: BAURU (2018), modificado pela autora

Com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), foi retomada a produção de empreendimentos populares, porém, priorizando, neste caso, a tipologia de condomínios verticais. Entre 2010 e 2015, aproximadamente 12.956 unidades habitacionais foram aprovadas na cidade, das quais 7.700 foram destinadas as Faixas 2 e 3, que atingem famílias com renda de até R\$7.000,00, e 5.256 apartamentos foram destinados à Faixa 1,

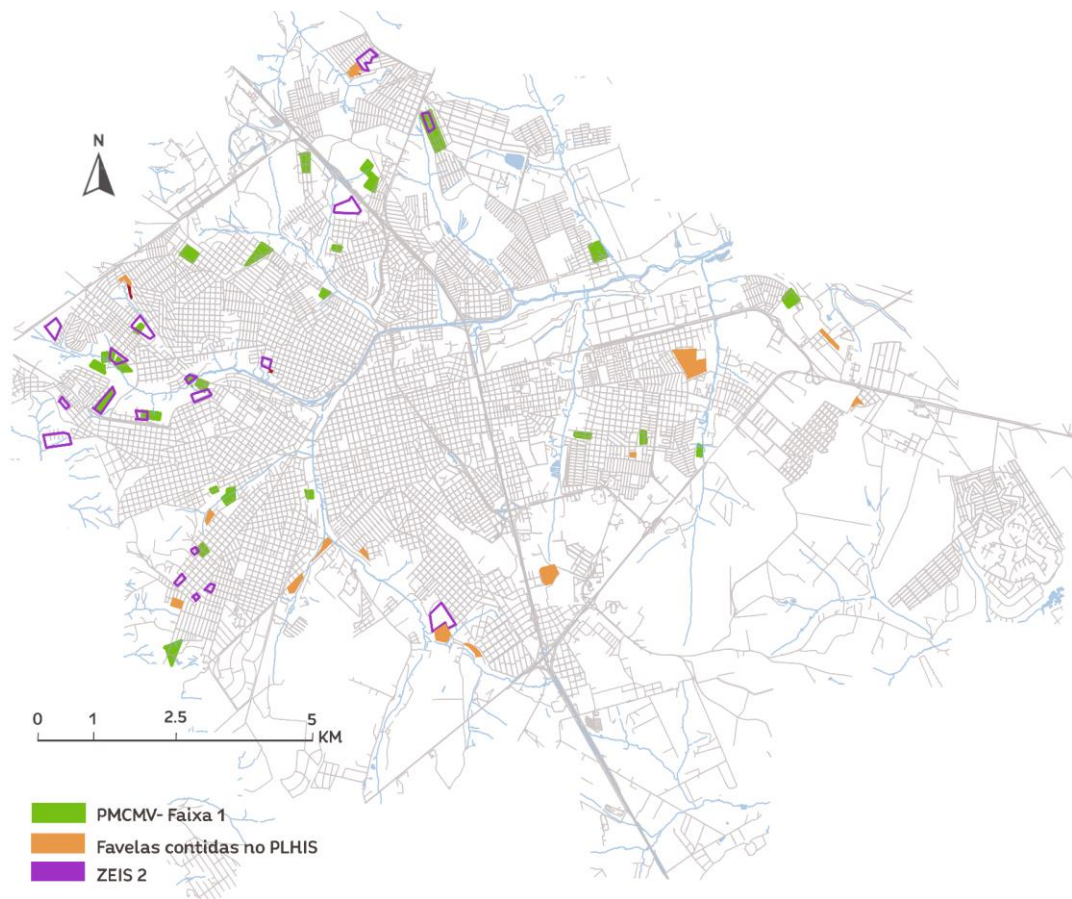
formada por famílias com renda de até R\$1.800,00. No ano de 2017, com a emissão da Portaria nº 267 pelo Ministério das Cidades e a redução do orçamento federal para financiamentos e subsídios destinados à Faixa 1, o acesso de municípios aos subsídios federais para produção habitacional diminuiu e a atuação de cidades como Bauru passou a ser mais indireta, objetivando a atração de produção privada para seus territórios, já que os recursos do PMCMV são repassados diretamente aos empreendedores que têm poder de escolha onde desejam investir (BAURU, 2020).

Assim, buscando disponibilizar maior quantidade de terras com intuito de atrair investidores e ampliar a produção da tipologia habitacional horizontal “casa”, em 2018 a Prefeitura Municipal de Bauru efetuou duas expansões de seu perímetro urbano: a primeira delas em áreas não incluídas em Áreas de Proteção Ambiental (APA) e a segunda em territórios da APA Água Parada, apontada no Plano de Manejo como área de viável ocupação urbana, territórios que tiveram diversos empreendimentos de interesse social aprovados em 2019. De forma geral, os empreendimentos do PMCMV foram alocados majoritariamente em áreas de maior vulnerabilidade socioeconômica, territórios estes de atenção da Secretaria de Bem Estar Social (BAURU, 2020).

Após a consolidação urbanística desses territórios – com oferta de infraestrutura e de equipamentos públicos que promovem acessibilidade aos grandes conjuntos habitacionais –, diversas glebas vazias em meio a essas áreas foram foco de empreendimentos habitacionais, em sua maioria verticalizados, em busca de maior aproveitamento do solo urbano e rentabilidade, com criação de uma quantidade muito maior de moradias, já que essas áreas eram mais limitadas em comparação aos conjuntos habitacionais produzidos na época em que a COHAB-BU foi ativa (1966-1996).

Apesar da sua instituição no Plano Diretor Participativo (2008) e posterior regulamentação em 2009, o instrumento das ZEIS não foi amplamente utilizado para a construção de habitação de interesse social. Dos 18 conjuntos contratados para as Faixas 1 e 1,5 durante o PMCMV, apenas cinco deles estavam localizados em áreas demarcadas como ZEIS 2 (Figura 29).

Figura 29: Implantação dos conjuntos do PMCMV Faixa 1 em Bauru (2012-2021)



Fonte: KRAUSE (2023).

Ao analisar o mapa de implantação dos conjuntos do PMVMC e realizar uma comparação com o mapa dos Conjuntos Habitacionais populares da cidade de Bauru entre 1955 e 2020 (figura 25, p.101), nota-se que COHAB e PMCMV possuem resultados diferentes no desenho urbano de Bauru. Por um lado a COHAB expande a área urbana, promovendo um desenho descontínuo, fragmentado, enquanto em um segundo momento, a incorporação da faixa 1 do PMCMV (figura 29) produz habitação ocupando vazios urbanos. Neste último, esta ocupação não é igualmente proporcional a ocupação de ZEIS, já que muitos empreendimentos se encontram fora das áreas determinadas para este instrumento no Plano Diretor de 2008, mas notadamente existe uma forte ocupação de vazios, caracterizadas por serem de menor porte em relação aos conjuntos da COHAB, principalmente vazios intersticiais localizados entre bairros perimetrais. Esse resultado espacial é significativo para a cidade, com o PMCMV

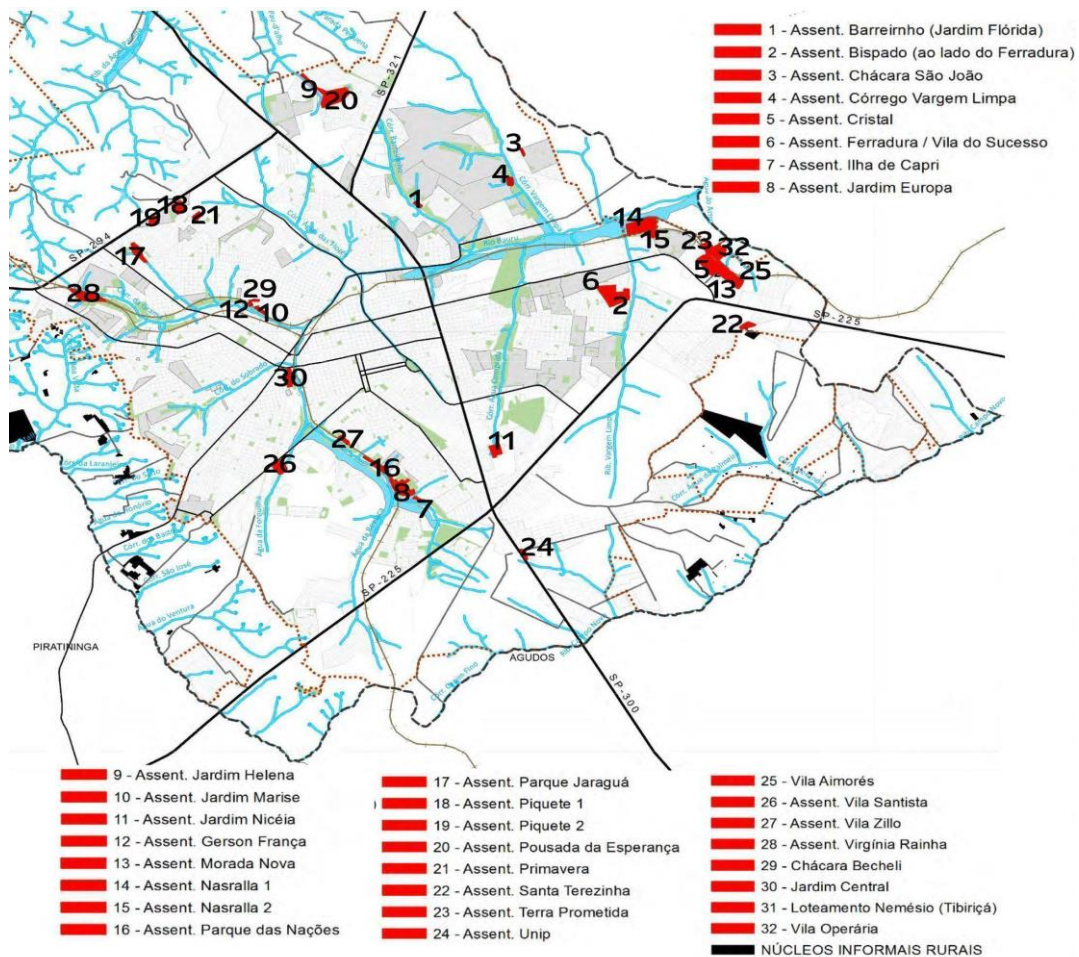
sendo um bom indicativo de que a cidade ocupa seus vazios (não necessariamente graças ao poder público).

Outra problemática urbana apontada no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), conduzido pela SEPLAN em 2011, foi a presença de 3.162 famílias vivendo em situação de inadequação fundiária na cidade, 27 áreas urbanas irregulares das quais 22 foram caracterizadas como assentamentos precários. Em 2016, com a intensificação da crise econômica do país, novos assentamentos surgiram na cidade, com registros, naquele ano, de 16 novas áreas, somando uma população estimada em mais de 3 mil famílias, dobrando o número total de famílias em situação de inadequação fundiária na cidade (BAURU, 2020).

Historicamente, a estratégia usada pelo poder público de combate a favelização foi a remoção para novas unidades habitacionais, garantindo protagonismo da construção de novas moradias – tanto no período da COHAB-BU como do PMCMV – nesse tipo de intervenção. Algumas ações esparsas de urbanização e de regularização fundiária foram realizadas após a vigência do Plano Local de Habitação de Interesse Social (KRAUSE, 2023).

Ainda assim, há uma disparidade entre a escala dessa produção habitacional e o déficit habitacional relativo ao período recente (2011-2022). Damasceno (2021) aponta que em Bauru a produção de moradias atingiu 239,93% das necessidades de reposição ou incremento do estoque registradas pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social. Isso demonstra que a produção é destinada em sua maioria às demandas “solváveis”, sem que sejam direcionados para a população em estado de maior vulnerabilidade socioeconômica. Os últimos dados institucionais divulgados em 2020 realizado pela SEPLAN, apontam 32 áreas em situação de inadequação fundiária urbana (Figura 30).

**Figura 30: Localização dos territórios em ilegalidade fundiária em Bauru (2020)**



Fonte: KRAUSE (2023) com base em BAURU (2020).

Esse descolamento entre necessidade de produção e o cenário real não foi sentido apenas no período recente de produção habitacional, mas é observável também na produção de loteamentos e solo urbanizado. Duas tipologias de vazios urbanos se mantêm presentes no território de Bauru, sendo elas os vazios periféricos e os vazios intersticiais, além dos lotes não edificados. Existem na cidade loteamentos com registro em cartório e que não foram implantados em sua totalidade, muito em razão da existência de maciços de vegetação do cerrado, com lotes que permanecem desocupados por possuírem vegetação nativa em seu solo com restrições em relação a sua supressão através de legislação municipal, sendo esses loteamentos denominados por pesquisadores como “loteamentos de baixa ocupação”. Através de imagens do “Google Earth” em 2019, foram encontrados 91.642.171,90 m<sup>2</sup> de áreas vazias, dentre as quais 15.331.211,8 m<sup>2</sup> são provenientes de loteamentos de baixa

ocupação e 15.025.002,10 m<sup>2</sup> correspondem a projetos em processo de licenciamento, de acordo com a SEPLAN (BAURU, 2020).

O território de Bauru desenvolveu-se de forma segmentada, com alguns elementos estruturadores como os distritos industriais, empreendimentos habitacionais da COHAB-BU e loteamentos de alto padrão na região Sul, além da presença de grandes avenidas cortando e conectando a cidade, dentre elas a Avenida Duque de Caxias, Rodrigues Alves, Nações Unidas e Getúlio Vargas como as 4 principais, além das rodovias, das quais o destaque é a Rodovia Marechal Rondon (BAURU, 2020).

Outra questão influente para a presença de vazios é a abundância de corpos d'água presentes no território. Tanto em córregos canalizados (como no caso córrego das flores abaixo da Avenida Nações Unidas) quanto em córregos abertos, ocorrem problemas frequentes de enchentes em situações de chuva intensa. A disposição desses elementos combinados – eixos de transporte e áreas de interesse ambiental – funcionam em certa medida como condicionantes de ocupação territorial, causando segregação entre bairros e a criação de vazios urbanos ao longo desses eixos.

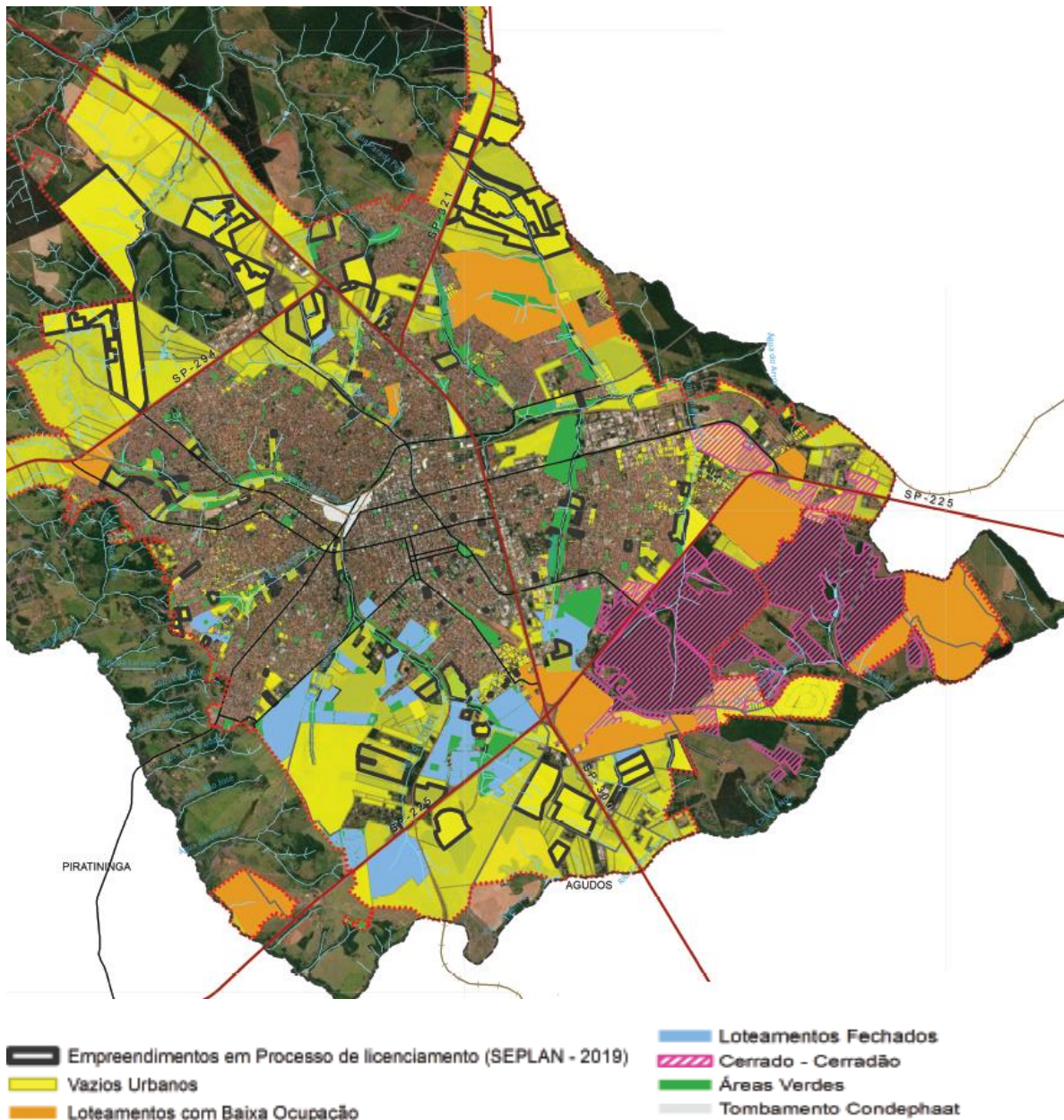
O diagnóstico apresentado pela Prefeitura Municipal de Bauru no processo de revisão do PDP demonstra preocupação com o fenômeno dos vazios urbanos à medida que aprofunda o levantamento sobre essas áreas espalhadas pelo perímetro urbano em relação ao Plano original de 2008. A representação cartográfica apresenta como essas áreas se encontram setorizadas e distribuídas atualmente na cidade (Figura 31). Ainda sobre a Figura 31, acredita-se que a versão de 2020 é imprecisa e, embora menos atual, a versão de 2008 é mais fidedigna na mensuração e indicação dos vazios urbanos. O mapa é genérico e representa uma revisão que ainda está em curso, porém serve como ilustração comparativa da evolução dos vazios urbanos com base no Plano Diretor.

Ademais, foram selecionados alguns setores para a pesquisa, com intuito de definir a área a ser detalhada na próxima etapa do estudo em relação ao comportamento dos vazios urbanos<sup>9</sup> no território.

---

<sup>9</sup> A autora agradece a observação da banca, especificamente de Estevam Vanale Otero, em que ele indica que comparativamente, as cidades de porte similar a Bauru no interior de São Paulo, surpreendentemente Bauru tem uma quantidade menor de Vazios, em relação por exemplo a Rio preto, Sorocaba, Piracicaba. No entanto,

Figura 31: Levantamento dos vazios urbanos na cidade de Bauru (2020)



Fonte: Bauru, 2020, p. 69.

A caracterização do uso e ocupação do solo de Bauru foi dividida entre 21 Setores de Planejamento, os quais foram criados no PDP . Dentre eles, os Setores de 1 a 12 são os situados em área urbana e que, por esse motivo, têm destaque maior na presente pesquisa.

---

para se fazer uma avaliação conclusiva, seria necessário que a autora fizesse uma pesquisa comparativa, que não está no escopo desta dissertação.

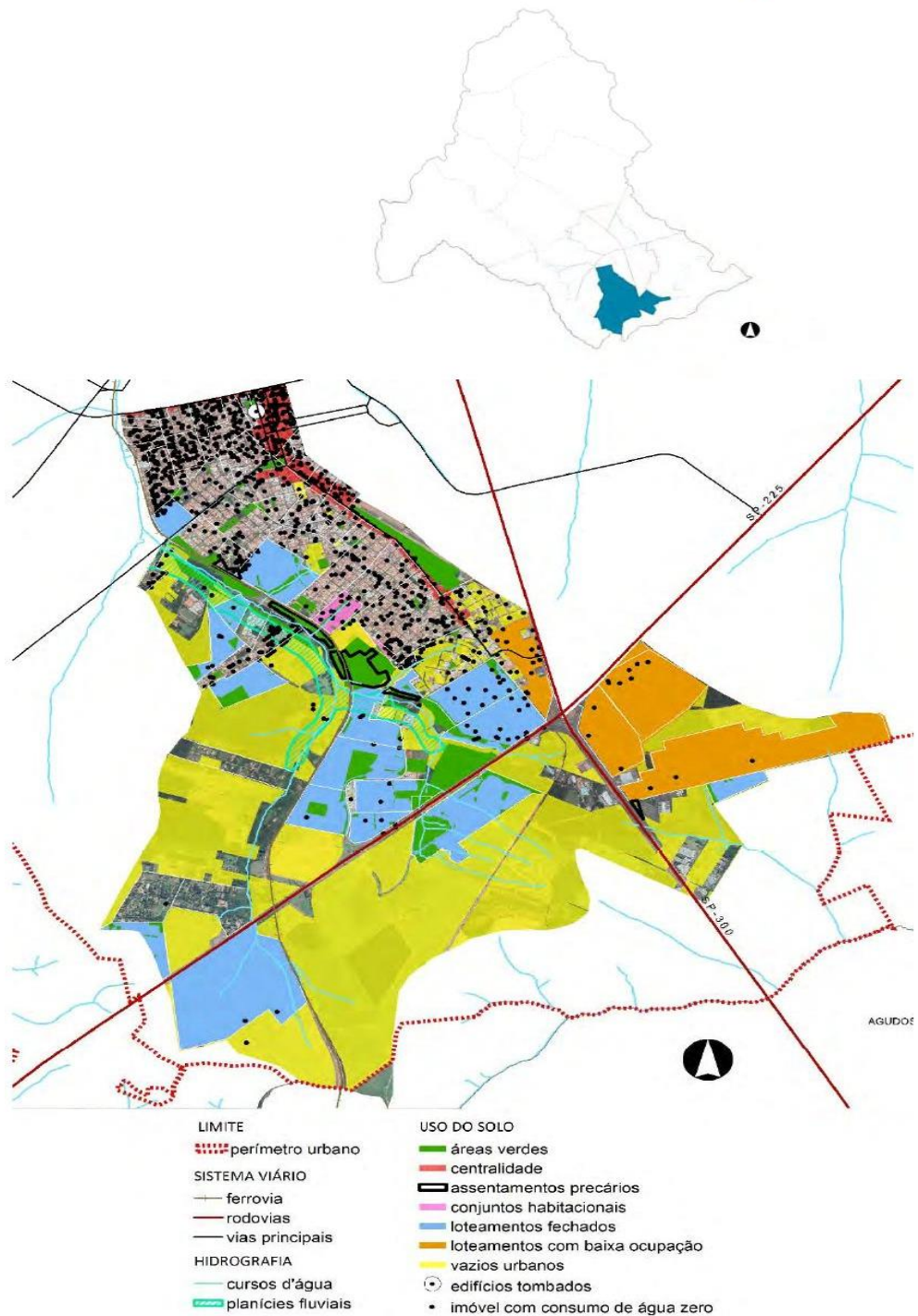
O maior objetivo dos levantamentos de campo realizados para o Diagnóstico do Plano Diretor de Bauru consistiu em atualizar os dados sobre o uso e a ocupação do solo, identificando lotes e glebas vazias com potencial de implantação de empreendimentos, sejam eles de natureza habitacional ou não (BAURU, 2020).

O Setor 2 da cidade de Bauru (Figura 32) está diretamente conectado ao Centro, localizado na região Sul, próximo ao entroncamento entre as rodovias Marechal Rondon e Eng. João Batista Cabral. Suas características são de um território fortemente valorizado e de intensa pressão imobiliária, com grande quantidade de loteamentos fechados (18 no total) e condomínios verticais destinados às camadas de alta renda, destacando-se também alguns loteamentos de padrão médio conforme aproxima-se do centro, além de alguns assentamentos precários margeando o antigo leito ferroviário e o córrego da Ressaca. Não há presença de conjuntos habitacionais verticais, havendo apenas 2 conjuntos habitacionais horizontais no setor, o Núcleo Habitacional Jardim América e o Mutirão Carmen Corrijo (BAURU, 2020).

O perfil habitacional dessa região é de padrão médio a alto, com grande oferta de comércio e serviços graças à sua proximidade com a área central. Alguns dos usos de maior relevância para citação são equipamentos como a sede administrativa da Prefeitura de Bauru, o Aeroclube, o campus da UNIP, a sede do Ministério Público (estadual e federal), a Justiça Federal, Praça Cerejeiras e Praça Portugal. Por outro lado, a quantidade de assentamentos precários no setor também é alta, totalizando 5, sendo eles: Vila Zillo, Favela Parque das Nações, Favela Europa, Favela Ilha de Capri, e uma ocupação recente próxima à linha férrea (BAURU, 2020).

Especificamente sobre os vazios urbanos, os de menor porte encontram-se em uma quantidade significativa, na forma de lotes vazios localizados principalmente em loteamentos fechados. Também são encontrados alguns loteamentos parcialmente implantados e praticamente desocupados, como é o caso do Jardim Marabá, Vila Aviação B e Jardim Mary. As grandes glebas vazias estão localizadas nas proximidades da Rodovia Eng. João Batista Cabral, juntamente a loteamentos fechados de alto padrão.

Figura 32: Mapa Setor 2 do município de Bauru

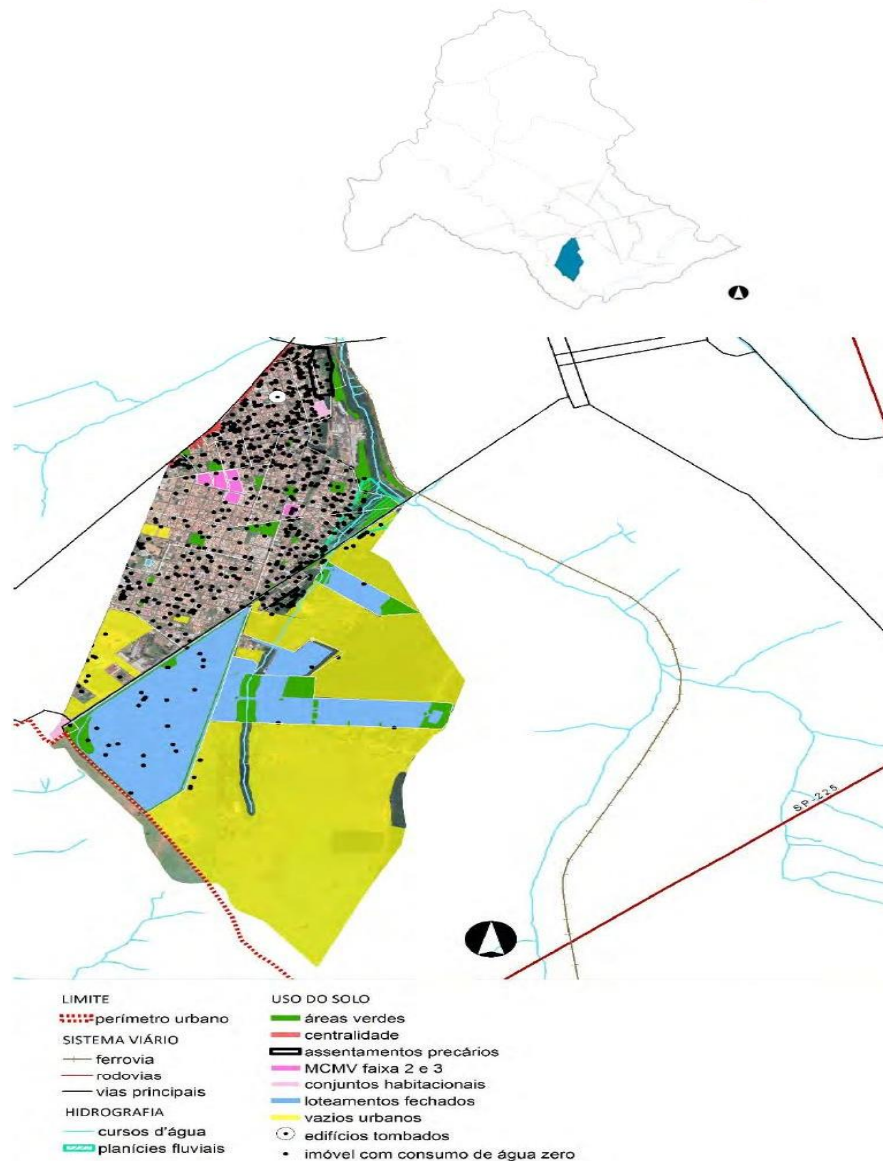


Fonte: Bauru, 2020, p. 48.

Já o Setor 3 (Figura 33) está localizado próximo à divisa com a Área de Proteção Ambiental (APA) do Rio Batalha e é cortado por uma das principais avenidas da cidade de

Bauru, a Avenida Comendador José da Silva Martha, além da Avenida Castelo Branco, já em sua divisa com o Setor 4, considerada a principal centralidade da região.

Figura 33: Mapa Setor 3 da cidade de Bauru



Fonte: Bauru, 2020, p. 49.

O Setor 3 é notadamente dividido entre dois perfis, sendo mais ao norte (mancha mais consolidada) predominantemente destinado a um padrão médio, com um total de 7 empreendimentos habitacionais verticais além de usos diversificados. Sua parte Sul, por outro lado, é destinada majoritariamente aos 5 loteamentos de alto padrão presentes no setor, com

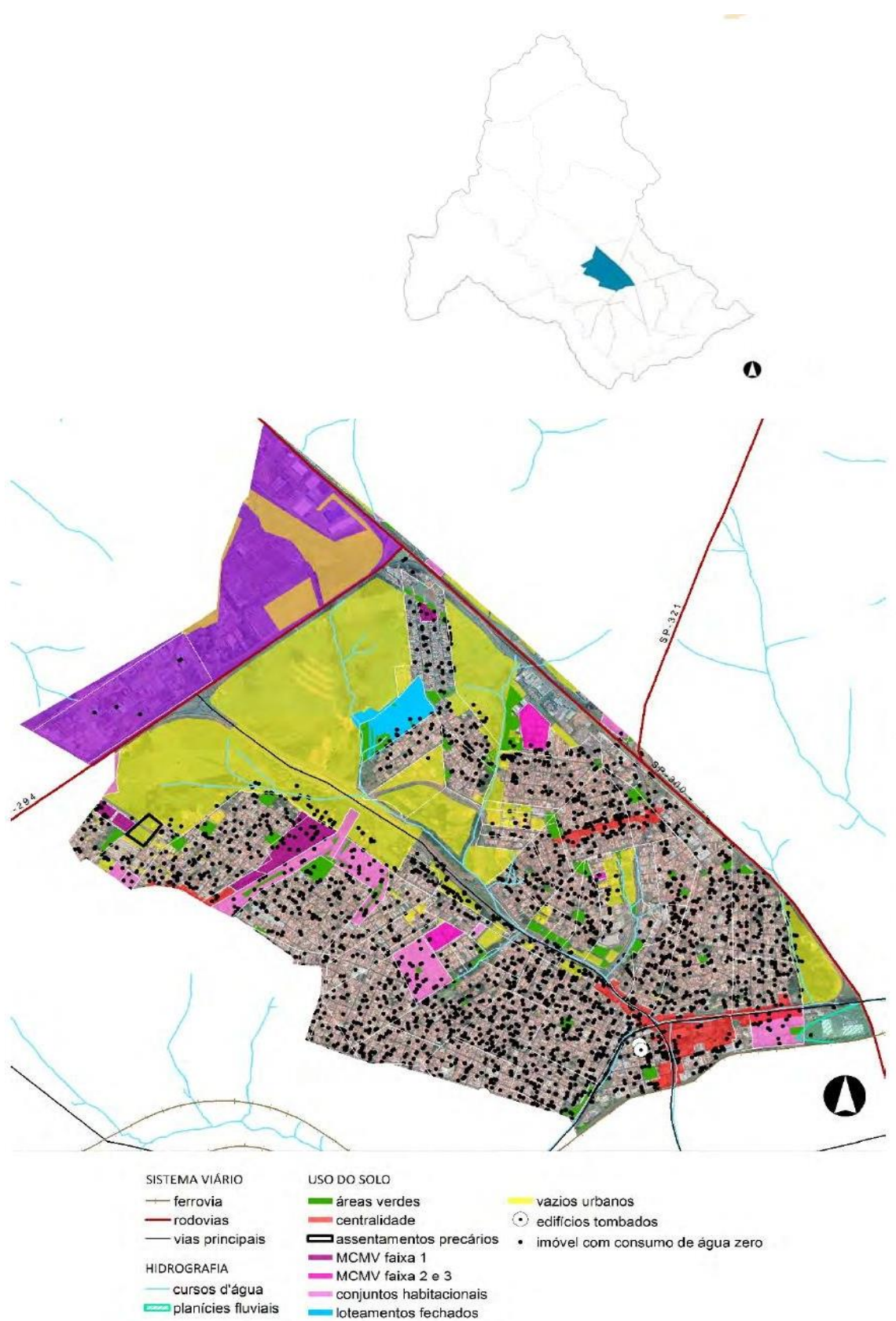
grandes vazios urbanos (padrão notado também no Setor 2) e intensa valorização imobiliária e pressão do mercado imobiliário (BAURU, 2020). Não por acaso, este é o território mais bem servido de serviços e de infraestrutura urbanística, o que obviamente agrega valor à terra urbana impactando os negócios imobiliários e atraindo os estratos sociais de mais alta renda.

A região é muito bem servida de forma geral em relação à oferta de comércio e serviços, estando altamente presentes os imóveis de uso misto juntamente a grandes equipamentos como a Sociedade Hípica de Bauru e o Recinto Mello de Moraes, que recebe ao longo dos anos grandes eventos como a Expo Bauru. Outro destaque é a indústria alimentícia Sina, localizada na Vila São Francisco. A verticalização desse Setor é concentrada nos conjuntos habitacionais de 4 a 5 pavimentos, além de algumas verticalizações mais recentes de perfil médio a alto como Reserva Terra Branca, Residencial Oriente, Edifícios Alaska e Avalon, essas entre 10 a 18 pavimentos (BAURU, 2020).

Ainda segundo o diagnóstico de revisão do Plano Diretor (BAURU, 2020), é significativa a quantidade de lotes vazios localizadas nos loteamentos existentes nesse setor, inclusive nos loteamentos fechados, sendo estes os responsáveis pelos pequenos pontos de vazios urbanos. Por outro lado, os grandes vazios urbanos destacados no Setor 3 encontram-se na parte sul, próximos à divisa com o Setor 2, sendo essas as grandes glebas vazias ou subutilizadas.

O Setor 6 (Figura 34) é cortado ao meio pela Avenida Alves Seabra e definido por limites e barreiras das Rodovias Comandante João Ribeiro de Barros e Marechal Rondon (o mais importante eixo rodoviário que atravessa o município). Também é caracterizado por possuir habitações de padrão médio e popular, majoritariamente horizontais, além da presença de um Distrito Industrial ao norte, em seu limite de perímetro, na Área de Proteção Ambiental Água Parada.

Figura 34: Mapa Setor 6 da cidade de Bauru



Fonte: Bauru (2020, p.52).

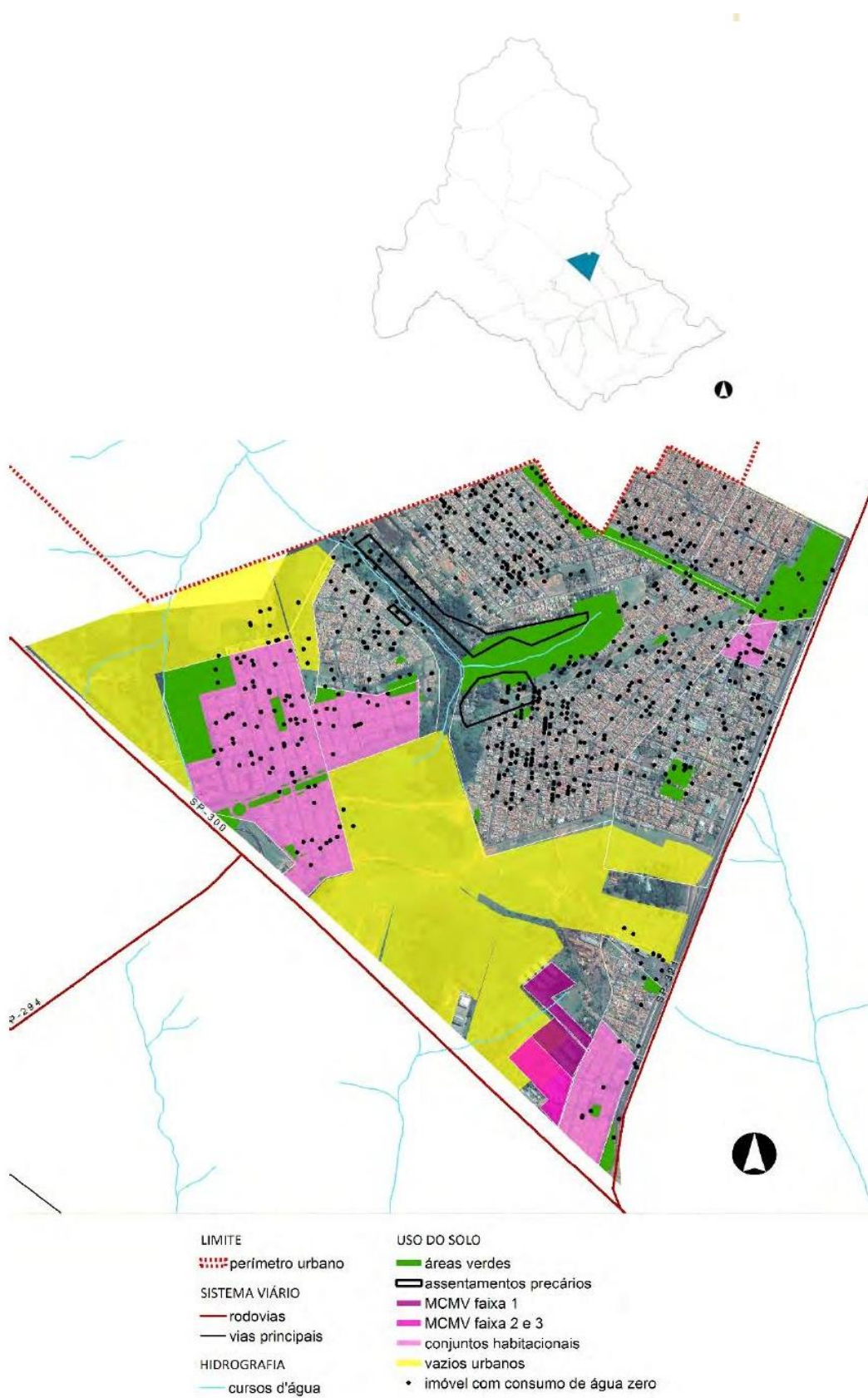
A centralidade e o protagonismo desse setor em relação a comércio e serviços de médio e grande porte é encontrada ao longo das avenidas Nações Unidas (principal eixo viário de ligação norte-sul da cidade, com acesso à Rodovia Marechal Rondon) e Nuno de Assis, na altura do Terminal Rodoviário e do escritório do Poupatempo, além de outras centralidades secundárias localizadas na Alameda Flor do Amor e na Rua Ayrton Busch (BAURU, 2020).

De caráter predominantemente residencial e horizontal de gabarito baixo (entre 1 e 2 pavimentos), esse Setor possui sua verticalização concentrada em conjuntos habitacionais de 4 a 5 pavimentos e alguns equipamentos institucionais como a unidade local das Faculdades Anhanguera. Seus vazios urbanos estão concentrados principalmente ao norte e também no interior do setor, na forma de glebas e lotes vazios (BAURU, 2020).

Já o Setor 7 (Figura 35) possui seu contorno definido por diversas barreiras físicas, sendo elas as rodovias estaduais como a Rodovia Marechal Rondon e a Rodovia Cezário José de Castilho, e está parcialmente inserido na Área de Proteção Ambiental Água Parada. Há predominância de empreendimentos habitacionais construídos pela COHAB-Bauru em décadas anteriores (a empresa empreendeu seu último conjunto habitacional na última década do séc. XX) e mais recentemente pela produção habitacional do PMCMV, com baixa oferta de comércios e serviços, registrando tipologia construtiva majoritariamente horizontal com gabaritos de 1 a 2 pavimentos, com exceção da verticalização de conjuntos habitacionais mais no sentido sul, nos quais o gabarito gira em torno de 4 pavimentos (BAURU, 2020).

Nesse território são encontradas grandes glebas de vazios urbanos próximas ao entroncamento rodoviário entre as Rodovias Marechal Rondon e Cezário José de Castilho, além de uma grande quantidade de lotes vazios no bairro Jardim Helena, na parte norte do Parque Residencial Pousada da Esperança (BAURU, 2020).

Figura 35: Mapa Setor 7 da cidade de Bauru



Fonte: Bauru (2020, p.53).

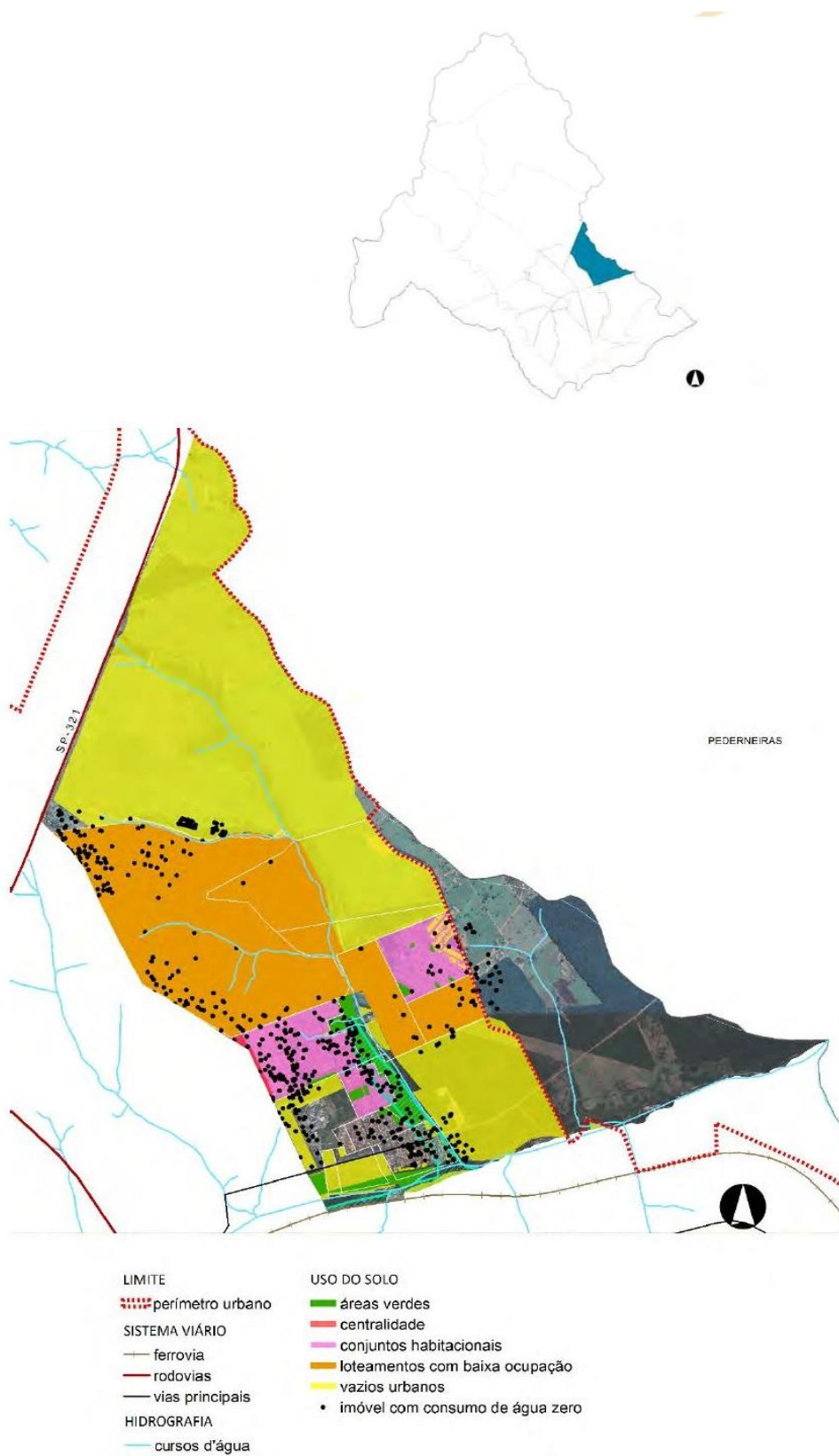
Em relação ao Setor 9 (Figura 36), o mesmo está localizado na fronteira dos limites territoriais entre Bauru e o município de Pederneiras, com a Rodovia Cezário José de Castilho e o Rio Bauru delimitando seu perímetro. Ao norte, no loteamento Quinta da Bela Olinda, sua densidade é bastante baixa, com uma expressiva quantidade de lotes vazios e ainda não implantados.

Já no segmento Sul, apresenta densidades maiores, com destaque aos bairros N.R. Mary Dota e Isaura Pita Garmes, ambos grandes conjuntos habitacionais consolidados desde a década de 1990 pela ação da COHAB-Bauru. Essas concentrações são em sua maioria de tipologia horizontal, apresentando sua centralidade no conjunto N.R. Mary Dota devido à sua consolidação e expansão, o que o transformou em uma espécie de imã na atração de novos residentes de baixa renda (BAURU, 2020).

Os vazios urbanos de maior destaque desse Setor encontram-se próximos ao Quinta da Bela Olinda, já que este empreendimento foi parcialmente implantado e possui infraestrutura incompleta. Existem também grandes glebas vazias na área nordeste, que estão inseridas no perímetro urbano, porém, estas ainda apresentam características de áreas rurais (BAURU, 2020).

Nesse caso (Setor 9), é notável que a grande quantidade de vazios urbanos – por suas características socioespaciais, menor oferta de infraestrutura, urbanização mais precária e concentração de população de mais baixa renda em seu entorno – desperte menor interesse do mercado imobiliário, ao contrário de outros territórios, notadamente o Setor 2, onde, como veremos adiante, há crescente destinação de vazios para empreendimentos habitacionais dirigidos aos segmentos de alta e média rendas.

Figura 36: Mapa Setor 9 da cidade de Bauru



Fonte: Bauru, 2020, p. 55.

### 3.5 Caracterização do Setor 2 e seus vazios urbanos

Após o levantamento preliminar e sucinto de alguns dos setores de planejamento urbano, foi escolhido para aprofundamento dos estudos o Setor 2, localizado na região Sul. Esse território foi escolhido por representar algumas das questões centrais apresentadas no trabalho sobre o padrão de ocupação do espaço urbano de Bauru, sobre os quais é importante destacar:

- a) A incorporação de novas terras dessa região nas leis de expansão do perímetro urbano nas últimas décadas;
- b) A implantação de novos empreendimentos imobiliários em um período recente, em especial de condomínios e loteamentos fechados de alto padrão;
- c) A abundância de vazios presentes em área urbana no período contemporâneo (2000-2020);
- d) A relevância da “nova centralidade” da região, estabelecida ao longo da Avenida Getúlio Vargas, como um corredor que concentra atividades essenciais de comércio e serviços.

Essa frente de expansão territorial para a região sul ocorreu por dois fatores principais: a limitação de ocupação de terra no eixo oeste, desde o final dos anos 1990, devido às barreiras ambientais pela localização das APAs do Rio Batalha e Água Parada (MAIA, 2019); e pelo interesse mercadológico para os produtos imobiliários direcionados para o público de alta renda (BERTONI, 2024), em uma já área dotada de serviços e infraestrutura, em oposição à ocupação dos eixos norte e leste, marcadas pela ocupação sistêmica de loteamentos e conjuntos habitacionais populares (DAMASCENO, 2021).

A expressiva produção pública de loteamentos, que marcou a produção habitacional no período da COHAB-BU na cidade (1966-1996), passou por um período de hiato na produção de HIS, depois registrou notável produção do PMCMV e mais recentemente, na virada do século, foi marcada pela expressiva produção privada de novos produtos imobiliários, notadamente de condomínios e loteamentos fechados. Bauru é um município notabilizado por esse nicho de consumo no interior paulista, em parte dado ao apelo comercial exercido

pelas cidades médias, que possuíam vantagens em relação aos grandes centros, com maior qualidade e com menor custo de vida, mas ainda dotadas de opções variadas de lazer e serviços (SPOSITO, 2002 *apud* KRAUSE, 2023, p. 71); por outro lado, pela abundância de terras passíveis de urbanização, disponíveis a preços baixos para os empreendedores imobiliários e as incorporadoras (OTERO, 2016). Nesse sentido:

A produção imobiliária de enclaves fortificados residenciais horizontais fomenta tendências habitacionais direcionadas para o investimento imobiliário, criando novas centralidades de consumo (notadamente residencial, mas não só), reestruturando as relações entre os territórios da cidade e moldando o espaço intraurbano de acordo com os interesses do mercado imobiliário e de seus consumidores solventes (BERTONI, 2024, p. 156).

Os investimentos públicos nessa região foram intensos desde o período mais intenso da urbanização bauruense, como notado entre as décadas de 1950 a 1980, com parte significativa dos recursos municipais e estaduais sendo investidas em busca de transformar áreas mais nobres de Bauru em um símbolo de progresso e modernidade. Nessa época foi implantada, por exemplo, a pavimentação da Avenida Getúlio Vargas (antigamente chamada de Avenida do Campo da Aviação), a qual passou desde então a integrar a região à área central e a abrigar comércio e serviços de alto padrão. Outros equipamentos que surgiram no período, notadamente através da família Martha, de grande influência na região, foram a Praça Portugal e a Associação Luso-Brasileira, empreendimentos que valorizaram ainda mais a região (CAPELOZZA, 2015).

O córrego da Água da Ressaca abrange parte do território do Setor 2 e exerce influência significativa na ocupação da região, abrangendo em sua margem direita bairros como Residencial Villagio, Jardim Aeroporto, Jardim Paulista e Jardim Estoril, e em sua margem esquerda o Parque das Nações, Residencial Tívoli e Vila Serrão (BARBOSA, 2006). A respeito dos núcleos habitacionais populares, predominantemente realizados na cidade de Bauru pela COHAB-BU em outras regiões, houve a implantação de apenas um conjunto na região, o Mutirão Carmen Carijó Coube (1982).

Nas décadas de 1940 e 1950, o processo de crescimento da malha urbana para o sul foi bastante pautado pela implantação dos chamados “bairros jardim”: Jardim Europa, Jardim América, Jardim Paulista etc. Esses bairros margeavam a construção do novo aeroclube da cidade (inaugurado em 1939) na face da Av. Getúlio Vargas, juntamente com o bairro Vila Aviação, que surge nos anos de 1950 (ROSSI, 2016).

Na década de 1970, os primeiros empreendimentos horizontais fechados surgem na cidade, dois deles localizado no Setor 2: o mais antigo, chamado de Residencial Jardim Paineiras, em 1972 (CAPELOZZA, 2014) e, em seguida, foi aprovado o Parque Residencial Samambaia em 1979 (Figura 37). Esses empreendimentos possuíam características “rurais”, semelhantes a chácaras de recreio, sem se assemelhar aos conjuntos fechados no padrão típico dos anos seguintes.

**Figura 37: Vista aérea dos Residenciais Jardim Paineiras e Samambaia**



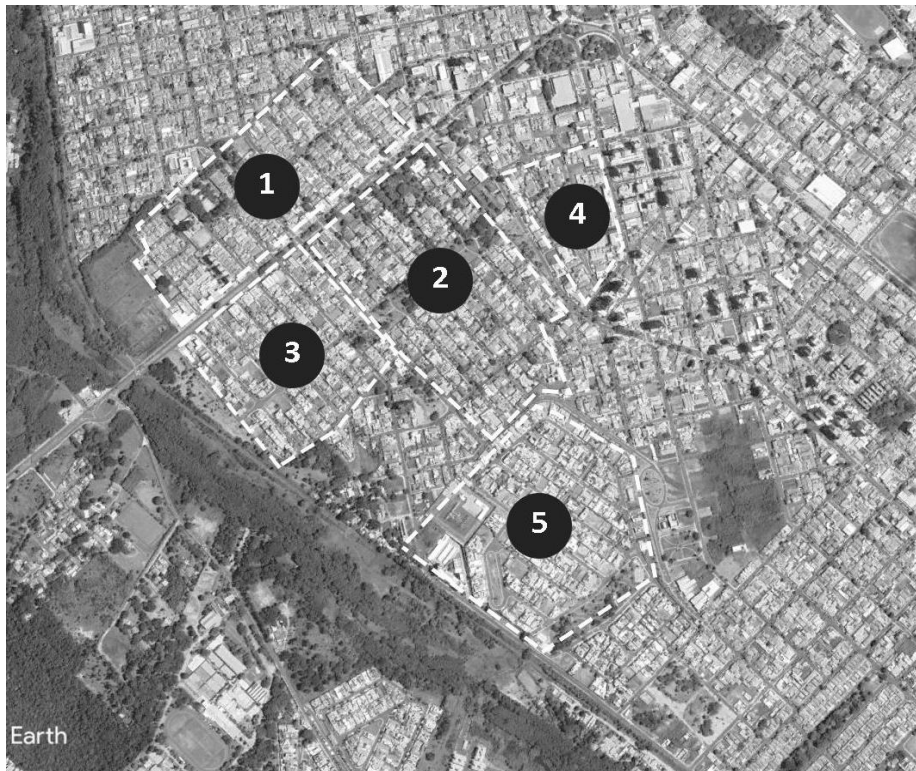
1- Residencial Jardim Paineiras

2- Residencial Samambaia

Fonte: elaboração própria, com imagens do Google Earth (2024).

Outros bairros implantados nas décadas de 1970-80 e de forte influência no Setor 2 foram os Jardins Estoril 1, 2, 3 e 4 (Figura 38), marcados por seu formato horizontal. Esses empreendimentos, apesar das diferentes datas de lançamento (Quadro 2), compartilham inovações urbanísticas, tanto pela provisão de infraestrutura pelo loteador, quanto pela concepção formal, com a presença de grandes quadras e maior dimensionamento dos lotes.

**Figura 38: Vista aérea dos Bairros Estoril 1, 2, 3, 4 e 5**



Fonte: elaboração própria, com imagens do Google Earth (2024).

**Quadro 2: Dados sobre a aprovação dos loteamentos Estoril**

Nome do loteamento	Data de aprovação	Dimensões
Estoril 1	1956	222.155,71 m <sup>2</sup>
Estoril 2	1977	275.326,83 m <sup>2</sup>
Estoril 3	1986	156.935,46 m <sup>2</sup>
Estoril 4	1983	127.868,88 m <sup>2</sup>

Fonte: elaboração própria, com dados de Capelloza (2015).

A comercialização desses lotes, no Compromisso de Compra e Venda, incluía as seguintes obrigações: “1. O compromisso do loteador em fornecer, sem custo adicional, toda infraestrutura ao loteamento”; 2. O compromisso dos proprietários dos lotes em construir suas residências seguindo rigorosamente as normas impostas pelo loteamento (CAPELLOZA, 2015, p. 9). O uso estritamente residencial e as restrições construtivas consolidaram a área como um produto imobiliário que tinha como princípio uma nova experiência de vivência na cidade, orientada para as elites e de grande apelo comercial, de modo que “nas propagandas de enclaves fortificados residenciais horizontais, o estilo de vida promovido é comparável ao de resorts e hotéis de luxo ‘cinco estrelas’”, marketing que enfatiza “uma atmosfera de exclusividade e sofisticação que remete à conquista da felicidade” (BERTONI, 2024, p. 149).

Alguns exemplares desse padrão no Setor 2 são os conjuntos Villagios (Figuras 39 e 40) e o condomínio Lago Sul (Figura 41). O Estoril 5 acompanha essa tendência, diferenciando-se “de seus antecessores pela delimitação de seu domínio através da barreira física” (CAPELLOZA, 2015, p. 16). Ao lado esquerdo do córrego da Ressaca, situam-se os residenciais Tivoli I e II, o Residencial Vila Lobos, além do Bairro Parque das Nações (Figura 42).

**Figura 39: Vista aérea dos condomínios Villaggio, Residencial Spazio Verde , Alphaville**



1- Villagios 1, 2 e 3

2- Residencial Spazio Verde

3- Alphaville

Fonte: elaboração própria, com imagens do Google Earth (2024).

**Figura 40: Portaria Villagio 3**



Fonte: Google (2024).

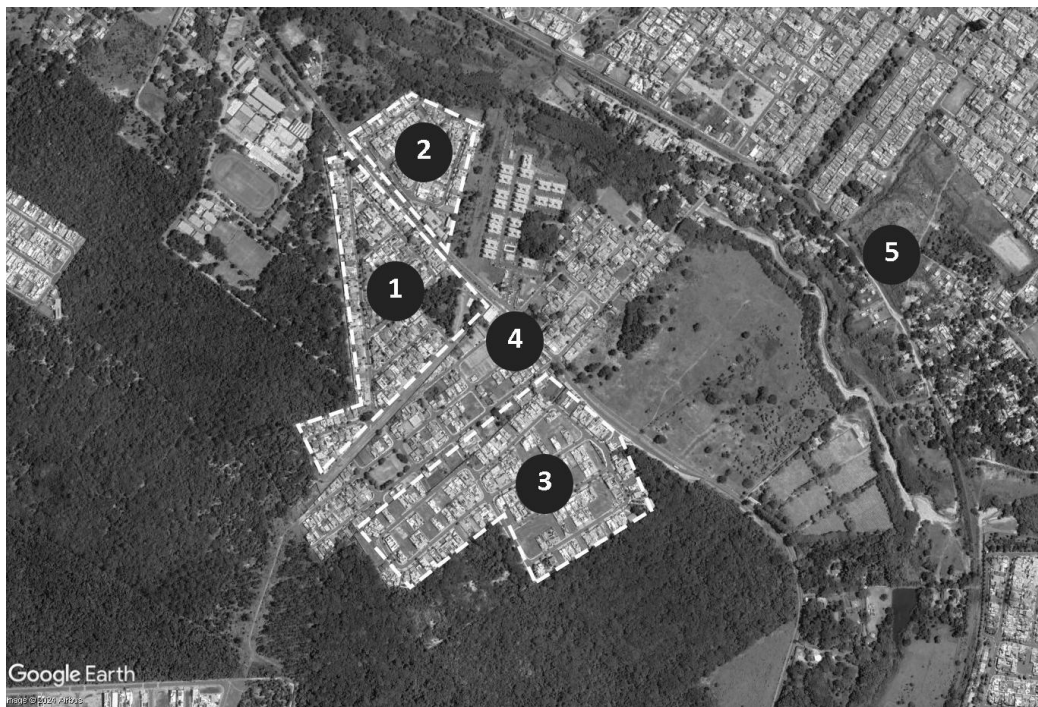
**Figura 41: Vista aérea do condomínio Lago Sul, Residencial Tamboré e Cyrella Estoril**



**1- Residencial Lago Sul   2- Residencial Tamboré   3- Cyrella Estoril   4- Chácaras de Recreio**

Fonte: elaboração própria, com imagens do Google Earth (2024).

**Figura 42: Visualização aérea dos condomínios Tivolli I e II e Residencial Villa Lobos**



1- Tivolli 1 2- Tivolli 2 3- Residencial Villa Lobos 4- Parque das Nações 5- Área com favelas

Fonte: elaboração própria, com imagens do Google Earth (2024) .

As décadas de 1980-1990 registraram a intensificação do adensamento da região no eixo polarizado pela Avenida Getúlio Vargas em razão da grande oferta de empreendimentos privados e de sua infraestrutura urbana privilegiada. Segundo Capelozza (2014), nas décadas de 1990-2000 a região sul se expandiu com a implantação de loteamentos fechados de alto padrão (Quadro 3) e a consequente ampliação de seu sistema viário, sendo que estes diferem dos implantados na década de 1970 por seu menor dimensionamento de lotes e a implantação de equipamentos e medidas de segurança como muros, câmeras, cerca elétrica e controle de acesso para entrada e saída de visitantes, moradores e funcionários. Na denominação de Caldeira (2000), autênticos enclaves fortificados.

Nesses termos, consolidou-se a vocação da região sul da cidade como o principal território dos grupos sociais de maior renda, especialmente a partir da difusão de loteamentos e condomínios fechados de uso residencial, movimentando fortemente o mercado imobiliário local a partir do controle da terra urbanizada, oferta de produtos para os estratos de mais alta renda e de seus efeitos na expansão urbana.

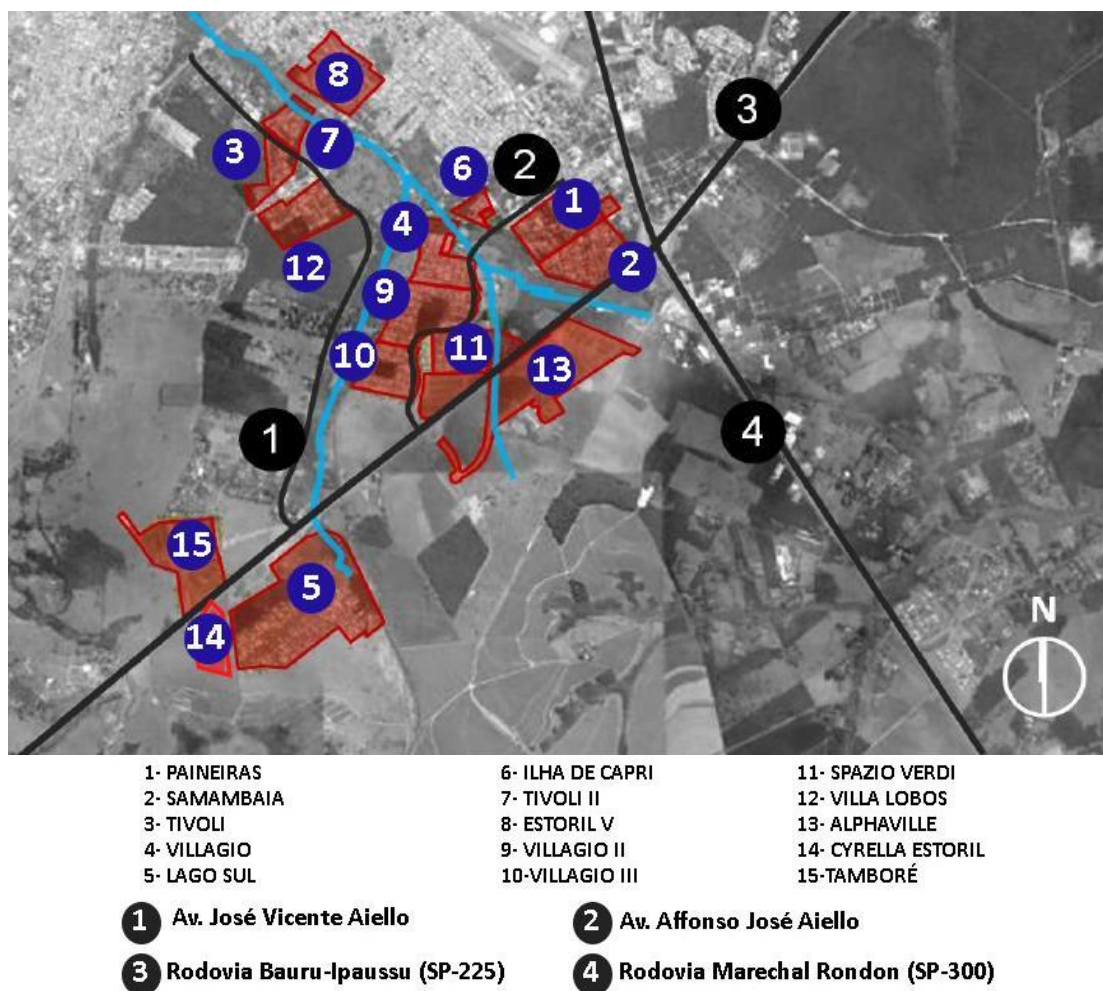
**Quadro 3: Data de aprovação dos loteamentos fechados no Setor 2 (1972-2017)**

Nome do empreendimento	Data de aprovação	Lotes
PAINEIRAS	1972	81
SAMAMBAIA	1979	332
TIVOLI	1994	169
VILLAGIO	1997	369
LAGO SUL	1999	852
ILHA DE CAPRI	2002	53
TIVOLI II	2003	101
ESTORIL V	2006	348
VILLAGIO II	2003	483
VILLAGIO III	2003	347
SPAZIO VERDI	2004	296
VILLA LOBOS	2006	201
ALPHAVILLE	2012	470
CYRELLA ESTORIL	2014	281
TAMBORÉ	2016	458
TERRI DI TOSCANA (em implantação)	2017	293

Fonte: elaboração própria, com dados de BAURU (2020) e GRAPROHAB (2016, 2017).

Esses empreendimentos impulsionaram uma forte ocupação do Setor 2 (Figura 43) nas últimas décadas, território marcado pela presença de grandes glebas de vazios urbanos em seu entorno. Nesse sentido, o padrão de ocupação seguiu a lógica de ocupação longínqua, fortalecida pela consolidação do modal de transporte automobilístico da segunda metade do século XX, o que permitiu que maiores distâncias entre moradia e local de trabalho ou meios de consumo deixassem de ser fator restritivo para a localização residencial.

Figura 43: Localização dos Condomínios Fechados no Setor 2



Fonte: Rossi, Mattos e Constantino (2016), editado pela autora.

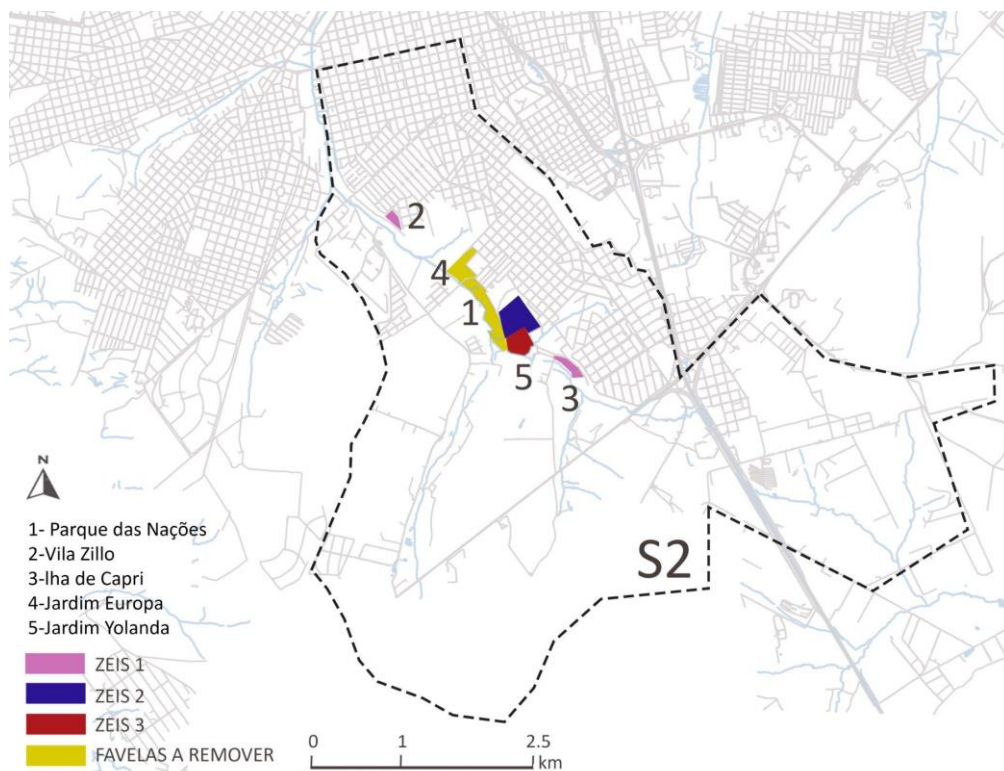
Ademais, as camadas de alto poder aquisitivo compram imóveis nos loteamentos residenciais fechados, por trás de grandes muros, com vigilância, controles de acesso, afastados do centro urbano, consumando um ideal de segurança prometido pelo mercado imobiliário que intensifica a segregação socioespacial presente no espaço bauruense e de tendência crescente com o passar dos anos.

Esses condomínios são divulgados como produtos que fornecem qualidade de vida aos moradores, com uma grande quantidade de áreas verdes e ampla segurança. Nota-se, então, que o Setor 2, que já tem um histórico privilegiado em relação ao fornecimento de infraestrutura e equipamentos urbanos, passou a ter uma ampliação e diversificação desses serviços com a criação de loteamentos e condomínios instalados em áreas mais periféricas, afinal, “qualidade de vida” é um produto de alta demanda, adquirido pelos poucos que têm

condições para tal, o que faz com que as classes privilegiadas passem a habitar os setores periféricos da cidade (LOPES JR., 2007).

Um padrão visível em algumas regiões do Setor 2 se dá através da dualidade entre bairros com mínima oferta de infraestrutura, ocupados por população de baixa renda, localizados entre meios de condomínios fechados de alto padrão, formando espécies de “ilhas” segregadas da cidade legal. Neste caso, o exemplar do Setor 2 se dá através dessa área que engloba o bairro Parque das Nações, em meio aos residenciais Tivoli I e Villa Lobos. Intensificando essa realidade, são encontrados na região alguns núcleos informais, sendo eles os assentamentos do Jardim Europa, Ilha de Capri, Parque das Nações, Jardim Yolanda e Vila Zillo, em sua grande maioria margeando o córrego Água da Ressaca (Figura 44).

**Figura 44: Localização dos núcleos informais no Setor 2**



Fonte: elaboração própria, com dados de Bauru (2008) e Krause (2023)

Apesar da inconsistência na produção de dados sistemáticos sobre a favelização no município (Quadro 4) – a última atualização da contagem das famílias residentes foi feita em

2011 –, é possível observar que parte dessas favelas já estava instalada no final da década de 1990.

**Quadro 4: Evolução das ocupações irregulares no Setor 2**

Favelas	1991	1992	1993	1995	1997	1998	2004	2011
Vila Zilio	N/D	N/D	37	25	N/D	N/D	N/D	10
Jardim Europa	N/D	N/D	N/D	N/D	68	103	91	80
Parque das Nações	N/D	N/D	N/D	N/D	43	56	82	120
Ilha de Capri	-	-	-	-	-	-	-	30
Jardim Yolanda**	-	-	-	-	-	-	-	10

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

(\*\*) O Jardim Yolanda foi erradicado por um breve período, após uma remoção para conjuntos habitacionais do PMCMV, e não reaparece no mapa da prefeitura de 2020.

Fonte: elaboração própria, com dados de Krause (2023).

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) previa soluções diferentes para esses assentamentos, com a regularização fundiária das favelas Vila Zillo e Ilha de Capri pelo Programa Cidade Legal, e reassentamento das favelas do J. Europa, J. Yolanda e Parque das Nações para novas unidades habitacionais (SOMA, 2011, p. 25). Desde a vigência do PLHIS, foi feita a remoção parcial das famílias que habitavam esses núcleos e se encontravam em maior situação de risco, mas as iniciativas de regularização e urbanização para as favelas restantes não foram realizadas até o momento.

Também nessa região encontra-se a maior destruição dos fundos de vale em razão do acúmulo de lixo urbano lançado nas águas do Córrego Água da Ressaca pelos moradores do Parque das Nações e Jardim Europa, os quais residem nesta região em dois assentamentos. Na favela do Parque das Nações (Figura 45) existe uma intensa desvalorização do terreno, sem política de zoneamento urbano e com uma população segregada e desassistida, vivendo social e economicamente em condições precárias socioambientais (BARBOSA, 2006).

**Figura 45: Acúmulo de lixo no Parque das Nações**



Fonte: Instituto Soma (2011).

A destruição da margem do córrego, o aumento no número de casas em condições inadequadas de habitabilidade e o excesso de depósito incorreto de lixo atestam o esquecimento desses espaços pela gestão urbana de Bauru. As construções, feitas de madeira, com cobertura de zinco e sem sustentação de ferro e concreto nas paredes, instaladas na beira do córrego invadindo locais de mata ciliar, são atingidas em épocas de chuva por deslizamentos de terras e acúmulo de lixo, criando ambientes de alta insalubridade expondo seus residentes a riscos (BARBOSA, 2006).

Desse modo, fica evidente a distinção entre loteamentos e condomínios com suas habitações de alto padrão e as ocupações de população de baixa renda, reproduzindo no espaço as diferenças econômicas e sociais através da forma arquitetônica das edificações e dos padrões construtivos. Os muros e outros aparelhos de segurança são os maiores símbolos da nítida separação entre os que podem e os que não podem pagar pela “qualidade de vida” urbana, ou seja, representando a segregação socioespacial (LOPES JR., 2007).

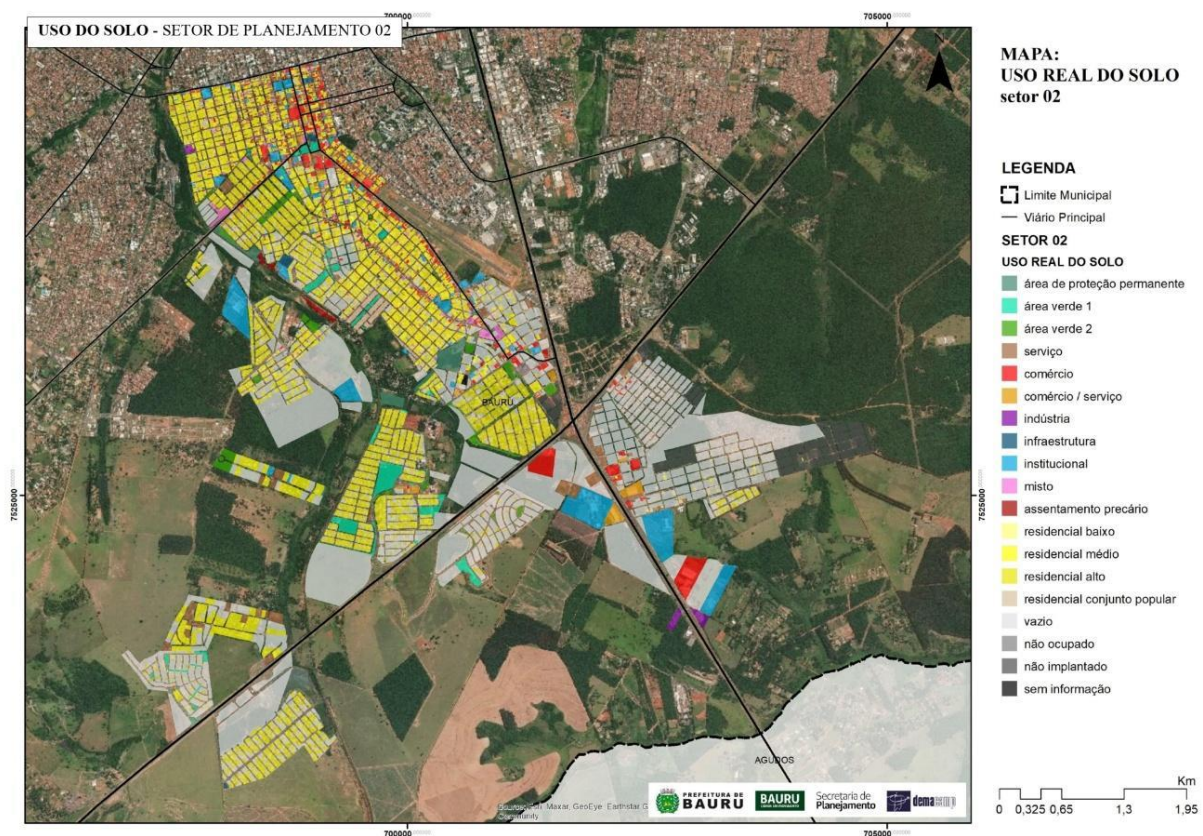
Tal cenário provoca, pela perspectiva de alguns estudiosos, um novo desenho urbano absolutamente estranho, descaracterizando a cidade, por meio do qual a cidade se fecha, segregando bairros e setores e transformando bairros em verdadeiros “guetos” em razão do

medo da violência associada aos pobres. Desaparece, nesse cenário, a percepção de cidade para todos (LOPES JR., 2007).

É possível vislumbrar uma lógica organizacional do território descrita por Caldeira (2003), na qual a clivagem “centro-periferia” não é mais suficiente para explicar as complexas dinâmicas de ocupação territorial contemporânea. As margens das cidades passaram a ser disputadas por grupos distintos: de um lado os mais pobres, historicamente relegados às ocupações periféricas e de áreas de várzea como única alternativa de habitação nos centros urbanos; de outro, o mercado imobiliário, que adquire áreas a preços mais baratos e as comercializa como um produto rentável destinado ao público de alta renda.

É notável a falta de equipamentos públicos ao sul do Setor 2 no Mapa de Usos e Ocupação, conforme vão se configurando grandes blocos de uso estritamente residencial, nos quais estão localizados os condomínios fechados (Figura 46).

**Figura 46: Mapa de Uso e Ocupação do Solo do Setor 2 – Uso Real do Solo**

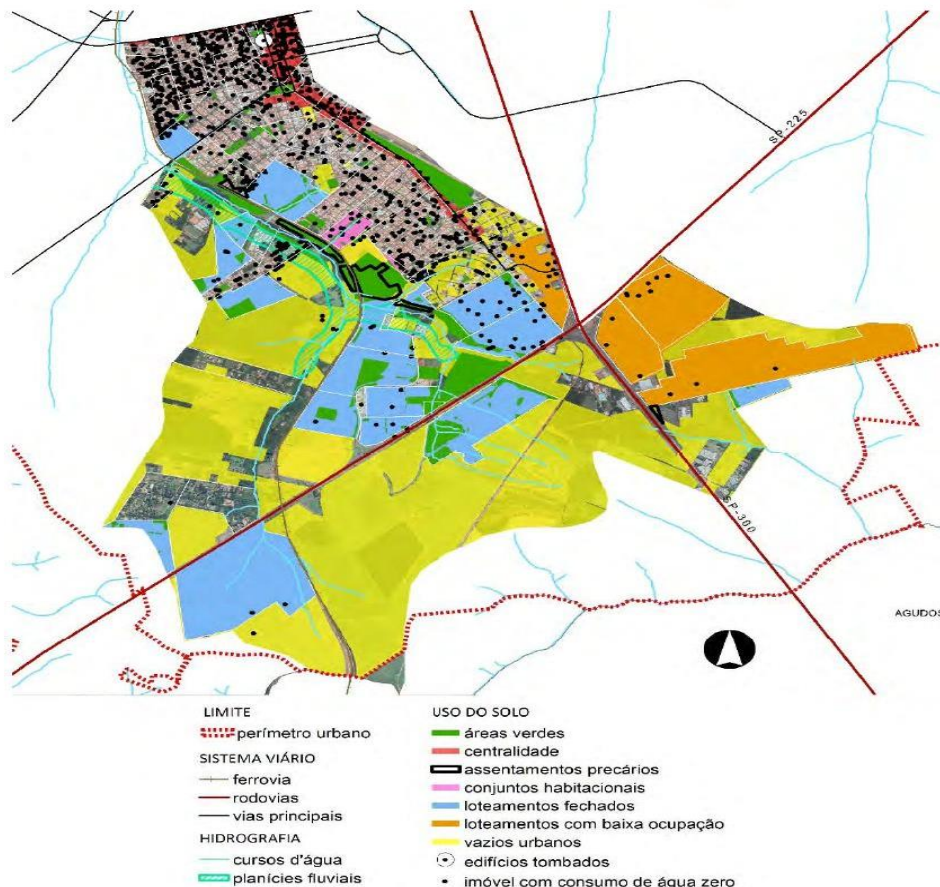


Fonte: elaboração própria, com dados de Bauru (2020).

Como as populações de maior renda consomem bens e serviços privados (educação, saúde, lazer etc.), há um único equipamento de saúde pública no Jardim Europa, mas não há creches, escolas e espaços públicos de lazer (praças e parques). Essa realidade impacta diretamente a população mais pobre que vive na região e depende desses equipamentos para acessar serviços básicos de saúde, educação e outros. Para suprir parte da demanda por serviços (comércio, gastronomia, lazer etc.) em área próxima aos loteamentos e condomínios fechados, foi criado o “shopping ao ar livre” Villaggio Mall Center, um conjunto de cerca de dez lojas localizado em uma área de alargamento do canteiro central da Avenida Affonso José Aiello (ROSSI, 2016).

No mapa (Figura 47), podemos observar uma quantidade significativa de imóveis com consumo de água zero. Ainda que não seja o foco principal da pesquisa, este dado é crucial ao se analisar a quantidade de imóveis existentes na cidade em situação de desocupação.

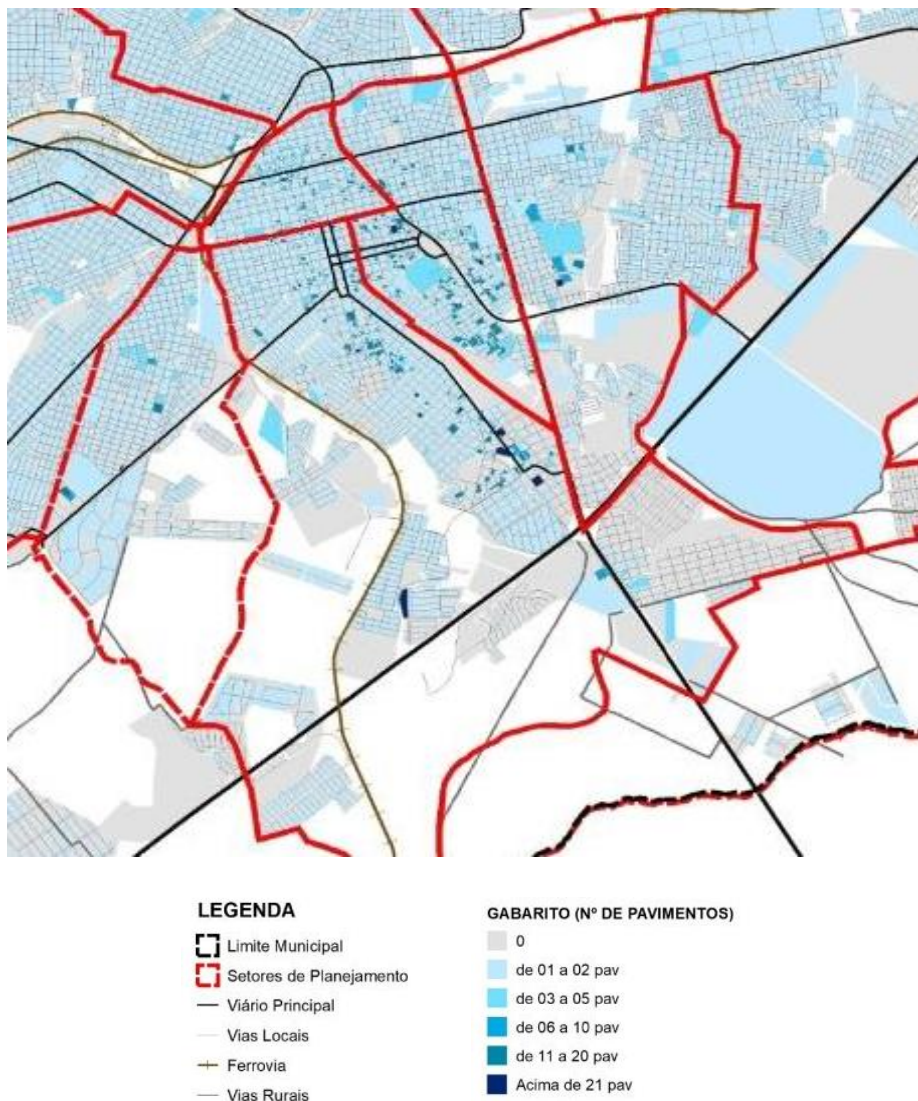
**Figura 47: Mapa de Usos e Ocupação do Solo – Setor 2**



Fonte: Bauru (2020).

Outro aspecto a ser tratado brevemente sobre o Setor 2 refere-se ao processo de verticalização (Figura 48), com maior concentração no Jardim América, seguido pelo Jardim Estoril e Jardim Aeroporto. A verticalização favorece a especulação à medida que se multiplica o lucro em um terreno por várias vezes, concentrando várias famílias em unidades habitacionais sobrepostas, o que significa que em grande parte das vezes esse processo não serve para atender ao déficit habitacional, mas sim capitalizar e maximizar os lucros dos empreendedores imobiliários (LOPES JR., 2007).

**Figura 48: Mapa de Gabaritos do Setor 2 e regiões imediatas**



Fonte: Bauru (2020).

No entanto, essa prática, se não executada de forma coerente e disciplinada, gera aumento do tráfego de automóveis, ampliando a demanda por sistemas de água e esgoto e coleta de resíduos sólidos, necessidade maior escolas, creches, postos de saúde, sobrecarregando a capacidade de infraestrutura pública instalada no espaço (LOPES JR., 2007).

Em muitos casos, a verticalização promove também a segregação espacial, já que provoca grandes mudanças no solo urbano devido à necessidade de aumento na oferta de serviços e comércios para atender as novas demandas na região, valorizando a área e excluindo a população de baixa renda que não consegue sustentar sua moradia mediante os aumentos de impostos, taxas, serviços e consumo na região, obrigando-a a se deslocar para áreas de maior acessibilidade para seu poder aquisitivo.

Esse processo ocorre não pela demanda, mas sim através das lógicas de especulação imobiliária e da reprodução do capital. Na cidade de Bauru, a verticalização tem se destacado fortemente dentro de todo o processo de ocupação do solo urbano nas últimas décadas, iniciado na região central e direcionado posteriormente para o setor sul, onde se encontra o Setor 2 (LOPES JR., 2007).

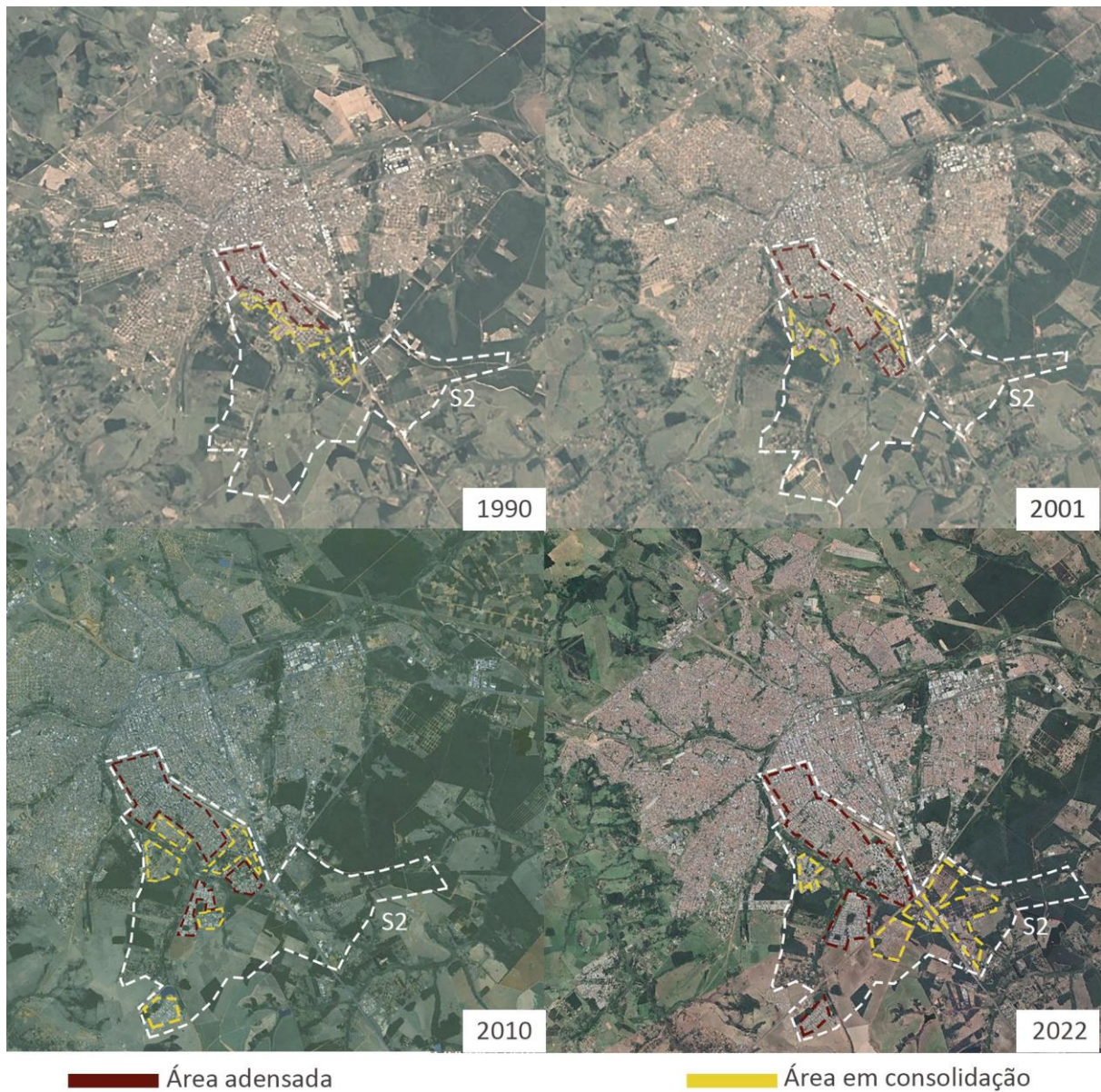
Além do apelo comercial exercido por esse tipo de empreendimento nas últimas décadas, a preferência por produtos imobiliários que privilegiam a ocupação vertical nas cidades ocorre também pelo grande custo operacional que existe na aprovação de desmembramentos e loteamentos para o setor privado, os quais, com frequência, necessitam de investimento considerável em infraestrutura. Além disso, é preciso considerar o elevado preço da terra, que tende a ser mais alto em áreas já urbanizadas.

Uma consequência da ocupação vertical pode ser justamente a persistência de vazios urbanos em áreas já consolidadas, pois é possível promover um aumento da densidade populacional, sem que para isso sejam ocupados grandes terrenos. Não obstante, vale ressaltar que, embora haja verticalização em outros bairros, a ocupação do Setor 2 é majoritariamente horizontal.

O adensamento da região pode ser observado através da comparação das imagens áreas coletadas do software *Google Earth*, nos anos 1990, 2001, 2010 e 2022. Podemos

observar que a ocupação da região Sul é mais recente no Setor 2, se comparada com as outras áreas (Figura 49). A aprovação dos Loteamentos Estoril 5, Ilha de Capri e os Villagios ocuparam algumas das áreas mais próximas à porção mais adensada dessa região: ao norte, mais próxima ao Centro; e a leste, próximo a Av. Getúlio Vargas, nas primeiras décadas do século XXI.

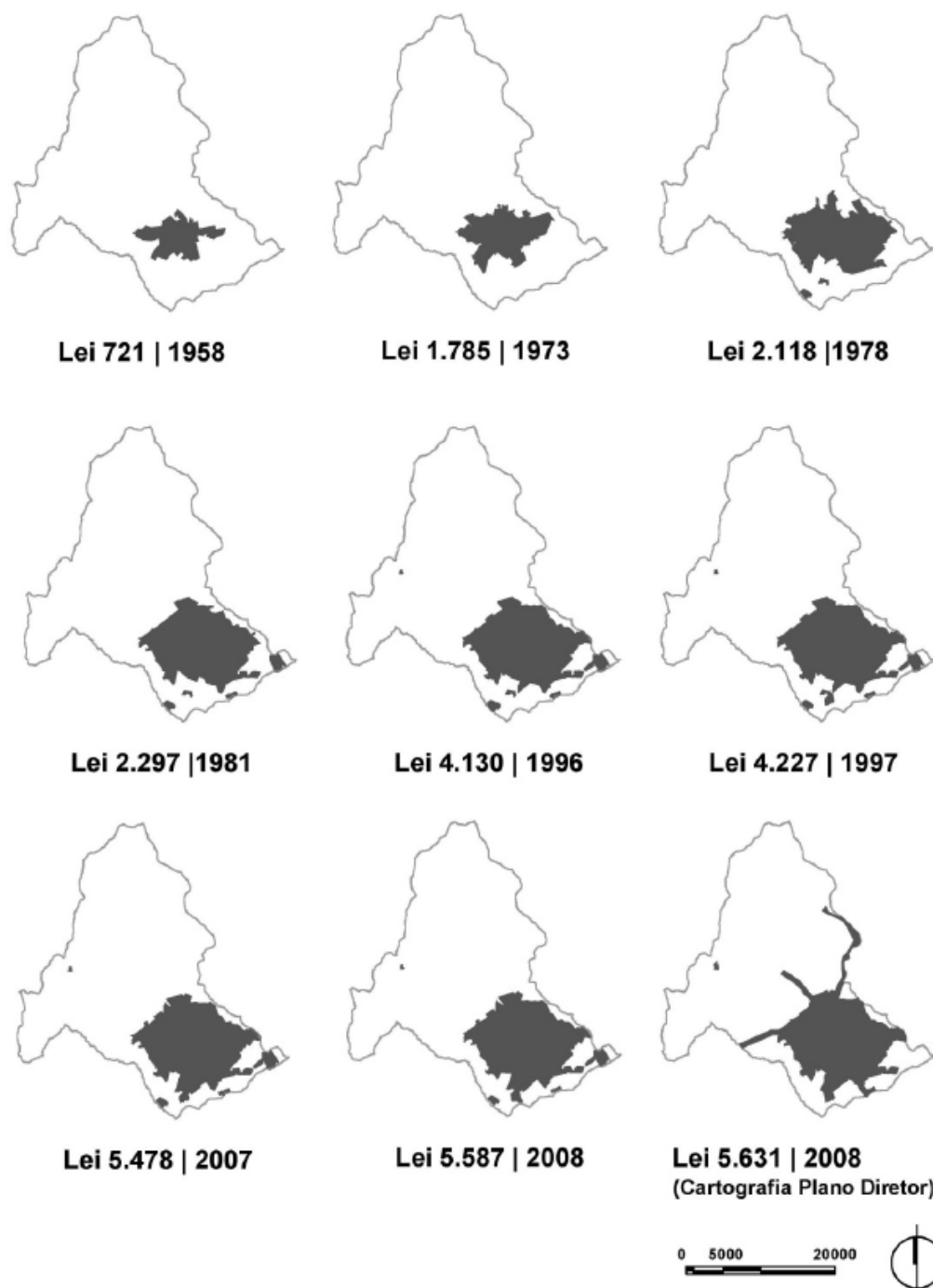
**Figura 49: Evolução da ocupação do Setor 2 (1990,2001,2010,2022)**



Fonte: Imagens do Google Earth (2024)

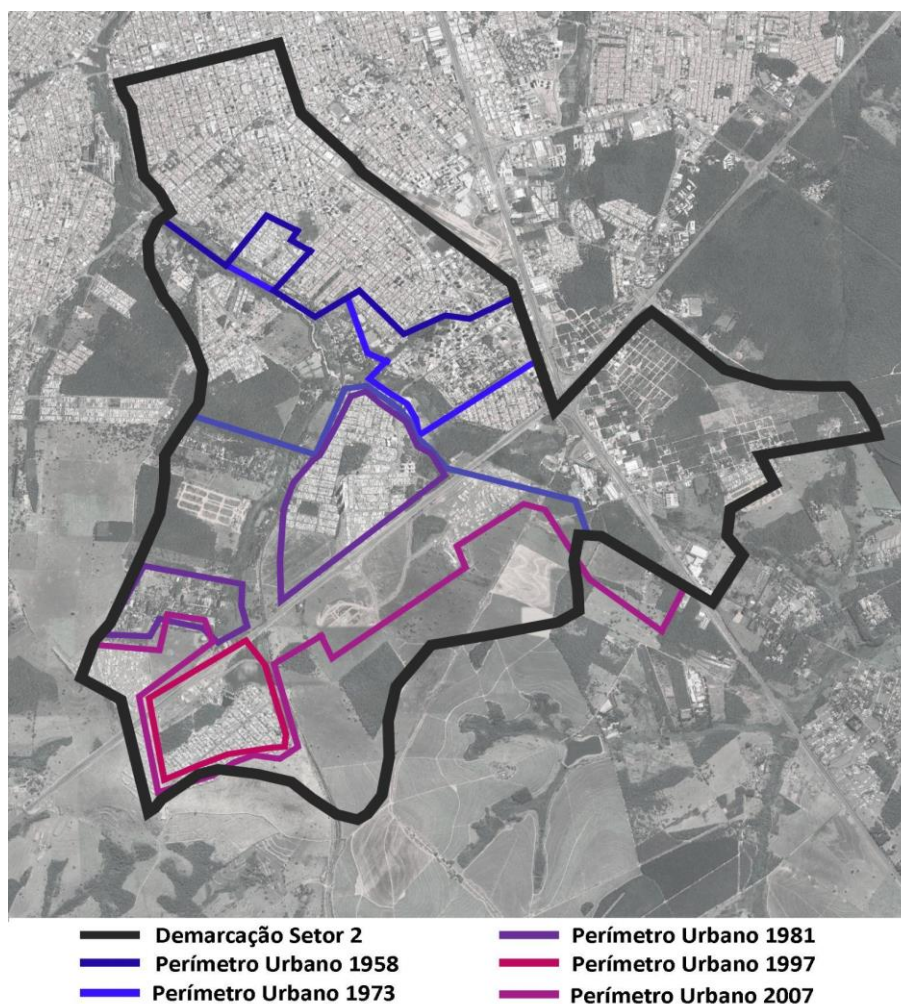
Assim, o eixo de expansão imobiliária para o sul foi intensificado a partir da década de 1990 (Figuras 50 e 51).

**Figura 50: Evolução dos limites do perímetro urbano de Bauru em relação aos limites do município (1958-2008)**



Fonte: Rossi (2016).

**Figura 51: Expansão do perímetro urbano no Setor 2 (1958-2007\*)**



(\*) A expansão do perímetro aprovada em 2018 extrapola os limites do Setor 2, incorporando as áreas restantes ao perímetro urbano.

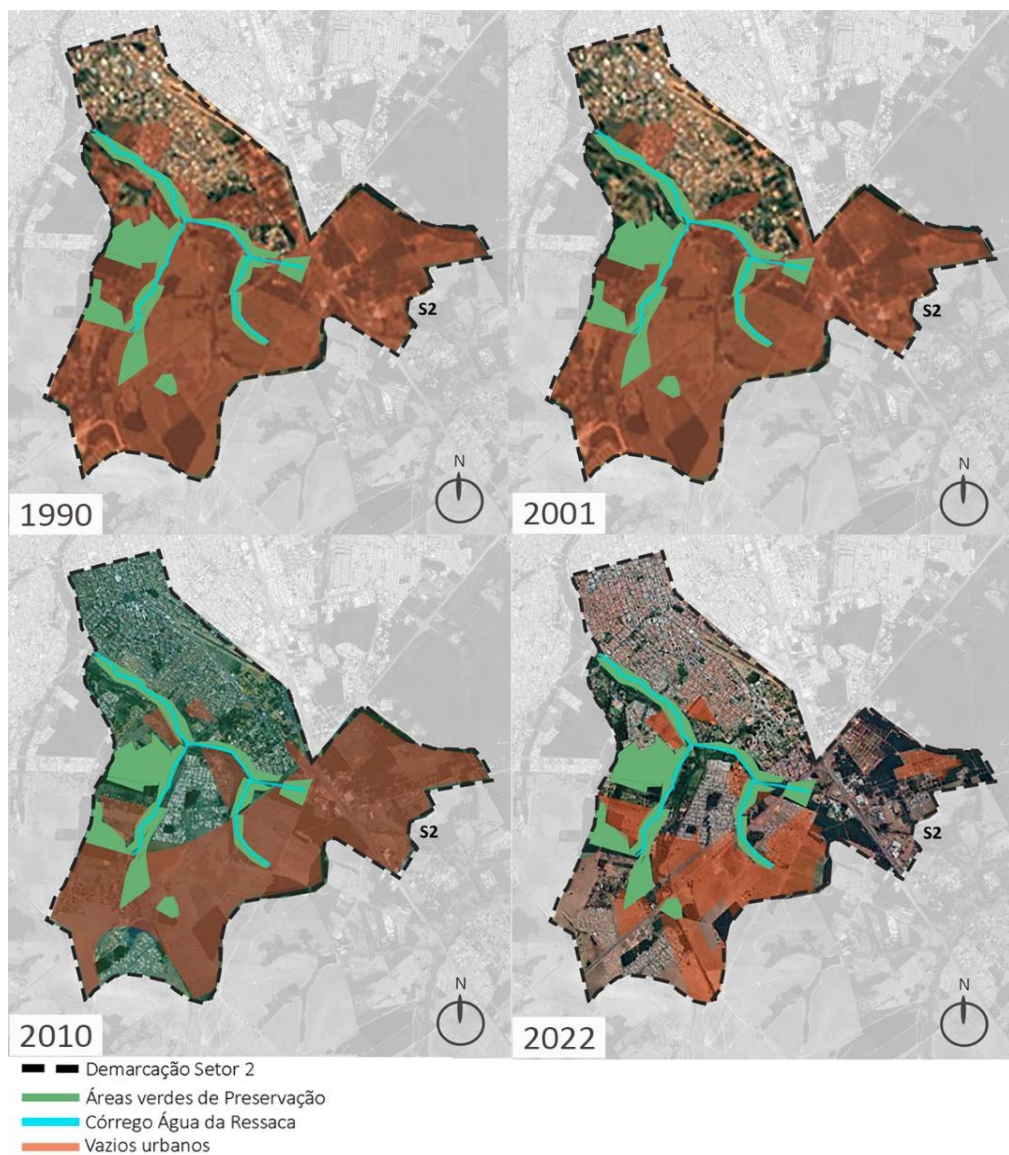
Fonte: elaboração própria, com dados de Rossi (2016), Bauru (2020) e imagem aérea do Google Earth.

Assim, a partir da década de 1990, observa-se um padrão de desenvolvimento urbano no setor 2 com intensa ocupação de seus vazios urbanos (Figura 52), padrão este fortemente marcado pela produção de loteamentos e condomínios fechados. Entende-se também que essa forma de ocupação é justificada em grande parte pela influência que o mercado imobiliário exerce no desenho urbano, expandindo o seu perímetro conforme interesse de lucratividade nessas grandes glebas disponíveis.

Como uma cadeia de acontecimentos, essas glebas, que anteriormente não possuíam valor notável em comparação com as áreas centrais, passam a ser valorizadas à medida que a região Sul de Bauru se torna o território privilegiado pela oferta de serviços, infraestrutura e

outros investimentos do poder público, intensificados desde a metade do século XX. Inevitavelmente, com o poder público municipal se mostrando maleável à conduta de ampliações no perímetro urbano, o mercado imobiliário passa a se beneficiar dessas grandes glebas disponíveis e, agora, valorizadas. Junto à facilidade que o modal de transporte rodoviário proporcionou para a locomoção de grandes distâncias, essas áreas passam então a ser ocupadas por novos condomínios e loteamentos fechados, amplamente voltados para as classes sociais mais altas.

Figura 52: Vazios Urbanos entre 1990 e 2022 no Setor 2



Fonte: elaboração própria, com imagens do Google Earth (2024).

Ainda de acordo com a Figura 52, a primeira evolução entre os mapas se dá entre os anos de 1990 a 2001. Neste período, nota-se uma pequena ocupação dos espaços vazios localizados em áreas menos adensadas, ainda em consolidação, como os bairros Vila Aviação, Jardim Europa e Parque das Nações, enquanto as grandes glebas mais a Sul se mantiveram majoritariamente vazias.

Já entre 2001 e 2010, ocorreu uma ocupação mais notável de vazios onde se formaram os condomínios Villagios, Lago Sul e Alphaville, comprovando a tendência mercadológica de venda de lotes em áreas longínquas com promessa de maior qualidade de vida para as classes privilegiadas, entregando áreas privativas, muradas, segregadas da cidade.

Essa tendência se confirma no Setor 2 ao se analisar a evolução no desenho dos vazios urbanos entre 2010 e 2022, com significativa redução dos vazios urbanos, em sua grande maioria destinados ao mesmo tipo de ocupação através de novos empreendimentos como Condomínio Tamboré, consolidação dos Villagios, Alphaville, dentre outros.

Nesse momento, identifica-se também um segundo tipo de ocupação dos vazios urbanos, territorialmente localizada mais a noroeste do Setor 2, com a formação dos bairros Jardim Mary, Vila Aviação B, Jardim Marabá. Essa parcela do Setor 2 é fortemente representada por bairros destinados às classes média ou baixa, caracterizados por lotes menores, além de infraestrutura baixa.

Ademais, o padrão de ocupação dos vazios urbanos através de empreendimentos destinados às camadas mais altas (os condomínios fechados e loteamentos) foi estimulado pela agressividade do mercado imobiliário, que, aliado à permissividade do Poder Público, possibilitou a comercialização de terras distantes com a oferta de produtos atraentes. Apesar de a infraestrutura ficar a cargo dos empreendedores, “esses residenciais, fora da área compreendida pela infraestrutura urbana trazem impacto ao município, tendo que ser redirecionados alguns outros serviços públicos, como coleta de lixo e linhas de ônibus” (ROSSI, 2016, p. 93).

Há também grandes glebas vazias margeando condomínios horizontais fechados ao redor dessas áreas mais afastadas dos centros urbanos, mas que, devido à sua proximidade com os loteamentos, já possuem infraestrutura e equipamentos urbanos que permitem a sua

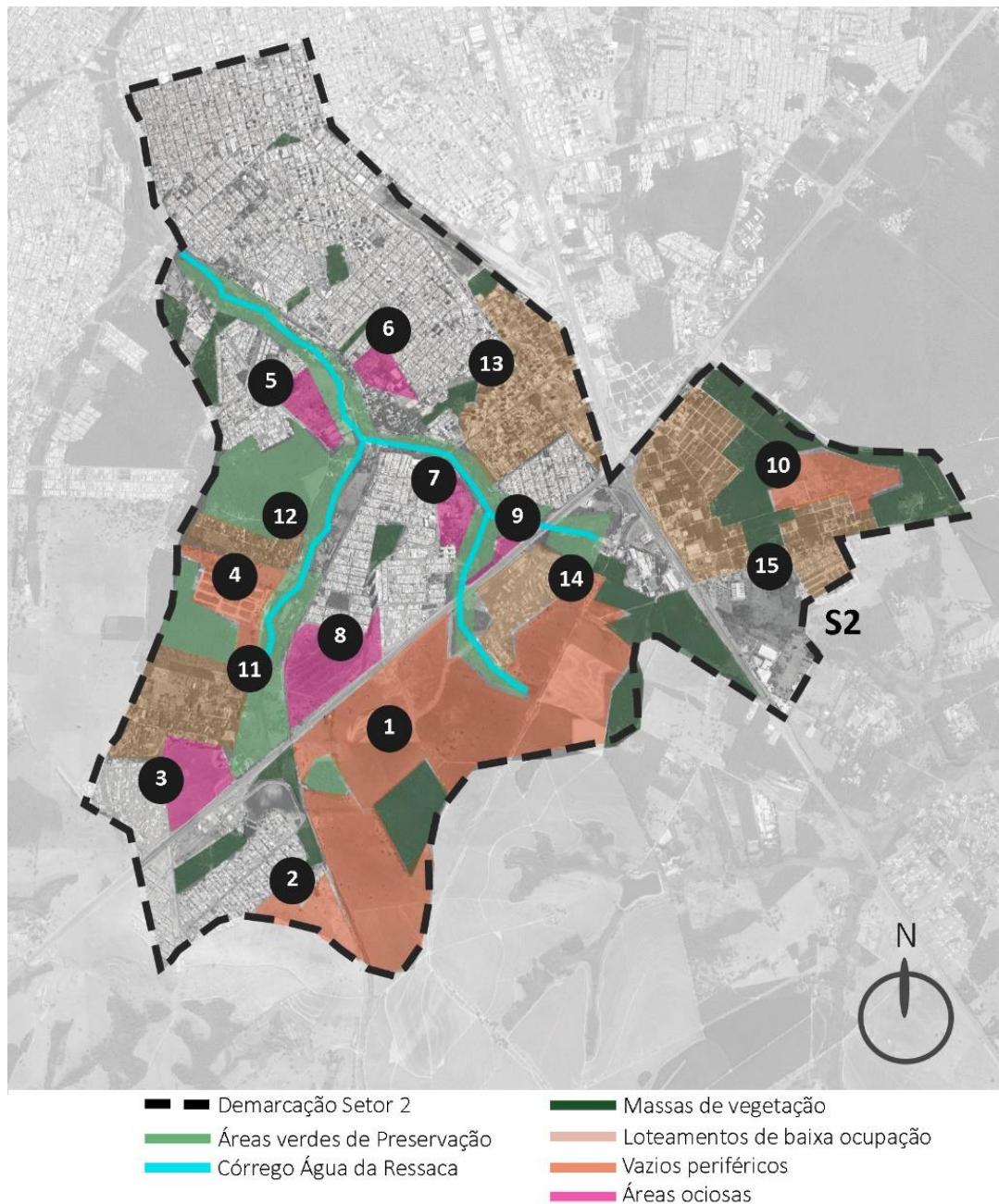
ocupação. São esses os casos das grandes glebas próximas à Rodovia Eng. João Batista Cabral, aos condomínios de alto padrão como os residenciais Villagio I, II e III, Residencial Cidade Jardim, Alphaville e Residencial Lago Sul, dinâmica vantajosa ao mercado imobiliário. Assim:

A transformação no uso da terra, com a expansão da fronteira urbana, produz os chamados ganhos de urbanização para o loteador que pode, também, ser o incorporador imobiliário. Comprando glebas a preços inferiores aos fixados no mercado, tem a possibilidade de auferir um lucro de urbanização, principalmente após a realização dos primeiros lançamentos, que produzem uma revalorização da área (SANTOS, 1994, p. 127-128).

Analisando o cenário atual, utilizando-se da classificação da Prefeitura local e da contribuição dos autores estudados no capítulo 2 que definem vazios urbanos (TREVISAN, 2004; SILVA, 2015), podemos chegar à conclusão de que existem no Setor 2 três tipos de vazios predominantes, a saber: (1) os vazios do tipo “periféricos” (2) “áreas ociosas” e os (3) “loteamentos de baixa ocupação” (Figura 54). Vazios periféricos assim se definem por critérios territoriais, localizados nas franjas urbanas, enquanto as áreas ociosas se situam em espaços mais próximos das áreas urbanisticamente consolidadas. Para considerar um loteamento como vazio de baixa ocupação, é necessário que ao menos 50% da área seja loteada, com quadriculas já definidas, sem nenhum tipo de imóvel. O restante será considerado vazio periférico ou área ociosa, sendo que esses dois diferem em relação à sua localização (mais periférica no primeiro caso ou mais central na segunda definição).

Além disso, próximo ao Córrego da Ressaca, existem áreas que, apesar de permanecerem desocupadas, deveriam permanecer livres por razões ambientais e de oferta de equipamentos de lazer, seja pela possibilidade de alagamento em períodos de cheia dos córregos, seja para o aproveitamento de projetos de parques lineares. Para efeito deste trabalho, tais áreas serão denominadas como “áreas livres de preservação ambiental” (Figura 53).

Figura 53: Tipologias de Vazios no Setor 2 (2024)



Fonte: elaboração própria, com imagens do Google Earth (2024).

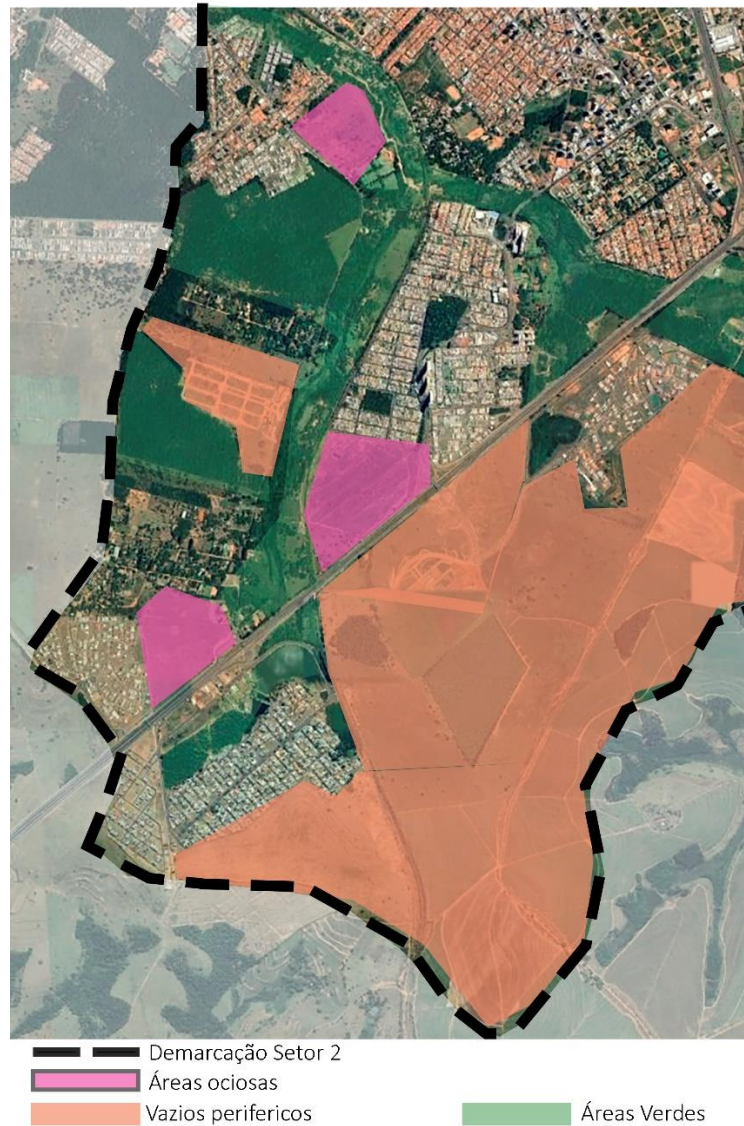
O potencial dessas áreas para a implantação de um sistema de espaços livres – face à própria escolha da classificação “espaços livres”, e a não adoção da nomenclatura de “vazios urbanos” – pode ser assim justificada:

A fragmentação espacial da qual faz parte a implantação dos residenciais fechados em áreas de expansão urbana também atinge o sistema de espaços livres. Com o fechamento dos residenciais e o desenho urbano concebido pela lógica intramuros, torna-se cada vez mais difícil a percepção dos espaços livres enquanto um sistema integrado e coeso, privando os cidadãos “de fora” do contato com suas áreas livres dotadas de infraestruturas sofisticadas de lazer, ao mesmo tempo que a interrupção da continuidade visual e funcional desses espaços compromete a composição de uma unidade na paisagem (ROSSI, MATTOS e CONSTANTINO, 2019, p. 97).

Desse modo, a preservação dessas áreas próximas ao córrego, bem como de massas de vegetação, inclui a previsão de uma sobrecarga dos sistemas de drenagem, caso essas áreas tornem-se mais adensadas com o tempo.

Destacam-se ainda mais ao sul grandes vazios entre loteamentos e condomínios fechados, são os vazios representados pelos números 1 e 2 (vazios periféricos), 3 e 8 (áreas ociosas), além do loteamento de baixa ocupação representado pelo número 11 (Parque Panorama) na Figura 53,. Tais vazios estão situados no entorno da rodovia Eng. João Batista Cabral, representados por glebas entre os condomínios Alphaville e Lago Sul, que rodeiam os conjuntos Villagios e outros na sua intersecção com a Rodovia Marechal Rondon (Figura 54).

Figura 54: Vazios Urbanos próximos aos loteamentos fechados no Setor 2



Fonte: elaboração própria, com imagens do Google Earth (2024).

Assim formam-se grandes áreas vazias, os territórios ao redor de um importante eixo viário, a Avenida José Vicente Aiello, que possui ocupação mais diversa, formada em seu entorno por condomínios fechados intercalados, mesclado aos bairros de classes média e baixa, e por loteamentos ainda em processo de implantação (Figura 55).

Figura 55: Vazios Urbanos próximos à Av. José Vicente Aielo



Fonte: elaboração própria, com imagens do Google Earth (2024).

Dentre essas áreas, a área de número 4 (Figura 53) é classificada como vazio periférico, enquanto as áreas 5 e 6, mais a norte, são denominadas como áreas ociosas por sua localização ser menos periférica e em uma área mais adensada, enquanto nota-se também uma pequena área (12) que se enquadra como loteamento de baixa ocupação, limítrofe à área 4, onde as mesmas quase se confundem, diferindo pouco em relação à baixa ocupação.

Nota-se, ainda nas proximidades da Rodovia Eng. João Batista Cabral, loteamentos de baixa ocupação como Jardim Marabá, Jardim Mary e Vila Aviação B (Figura 56). São também formadores de vazios urbanos, neste caso, com loteamentos de baixa ocupação, ainda em consolidação e com deficiências em relação à infraestrutura (BAURU, 2020).

**Figura 56: Vazios Urbanos e loteamentos de baixa ocupação**



Fonte: elaboração própria, com imagens do Google Earth (2024).

Muitos dos vazios urbanos dos tipos “periféricos” e “áreas ociosas”, tão presentes na região sul, são “vazios criados” pelo Poder Público municipal, responsável pela expansão sistemática do perímetro urbano. A assimilação da área pelo mercado para os produtos imobiliários voltados para o público mais abastado não é acompanhada de oferta de “mais cidade” nas áreas adjacentes. Importante observar que somente a partir de 2002 foram 11 condomínios aprovados só no extremo sul do Setor 2.

Não raro, a aprovação de extensão no perímetro “acompanha” a aprovação desses loteamentos fechados, como no caso da expansão do perímetro urbano em 1973, que incorporou a área de implantação do condomínio Jardim das Paineiras, aprovado em 1972. Há também a expansão de 1997, que antecedeu a aprovação do Residencial Lago Sul em 1999. Mais recentemente, a expansão do perímetro urbano de 2017 permitiu a incorporação do residencial Terri de Toscana, aprovado no mesmo ano pela Prefeitura. Enfim, há muitas evidências de que as ampliações de perímetro atendem diretamente aos interesses do mercado imobiliário.

Ao analisar a expansão dessas fronteiras, Morais (2020) revela que o contraste dessas paisagens cria um novo tipo de percepção, que não se enquadra necessariamente na integração do binômio “urbano/rural”. Assim, os grandes loteamentos, em completa desconexão com a malha urbana, não possuem circulação de pedestres ou equipamentos urbanos, “nem cidade, nem rural – inaugurando outra condição de um tecido urbano desigual e problemático” (MORAIS, 2020, p. 15). A descrição abstrata se aplica ao caso concreto do Condomínio Cyrella (Figura 57).

**Figura 57: Condomínio Cyrella**



Fonte: Morais, 2020.

A imagem permite verificar claramente a desconexão urbano/rural, evidenciando-se a separação entre o empreendimento (à esquerda) e a larga distância com a cidade (ao fundo, à direita). Uma hipótese explicativa levantada por Rossi (2016), baseada nos estudos de Villaça (2001), é de que a ocupação dos espaços urbanos não é estabelecida de forma orgânica, mas sim condicionada pela ocupação das elites e seus modos de apropriação desses espaços.

Na região Sul, os instrumentos urbanísticos de mais nítida incidência territorial (PEUC, IPTU progressivo e desapropriações) não tiveram qualquer influência na ocupação dos vazios no período recente. O instrumento das ZEIS também não foi utilizado para a construção de moradias populares. O estudo preliminar de revisão do Plano Diretor de 2019 classifica esses vazios periféricos como “Zona de Urbanização Controlada 2” e a proposta para a região envolve:

Promover a estruturação do tecido urbano, com diversificação de usos e baixa densidade, de modo a produzir cidade, isto é, garantindo a interação entre espaços públicos e privados. Nesse sentido, os condomínios urbanísticos devem manter conexão com o entorno, por meio da localização de pelo menos parte das áreas públicas em seu exterior (BAURU, 2020, p. 25).

Além disso, as áreas próximas aos afluentes do Córrego da Ressaca são demarcadas como “Zonas de Corredor Verde”. São definidas como áreas próximas aos córregos que devem ser revegetadas, “formando corredores verdes estruturadores do espaço urbano”. Podem abrigar parques lineares e corredores verdes<sup>10</sup>. Ou seja, por mais que essas áreas não sejam consideradas neste estudo como vazios urbanos, são áreas que se encontram vazias e que podem ter destinações de melhoramento da qualidade de vida urbana, como a promoção de parques para uso social, cultural, esportivo e de lazer.

As ZEIS 1 e 2 foram mantidas nas áreas originais do Plano Diretor Participativo de 2008, e não foram demarcadas novas áreas, ou seja, as áreas que já haviam sido identificadas na versão original do Plano Diretor em vigência como ZEIS localizadas no setor 2 permanecem vazias, esquecidas pelo poder público.

---

<sup>10</sup> Essa definição admite usos urbanos com taxas de ocupação reduzidas e taxas de permeabilidade elevadas.

Assim, admite-se um padrão de ocupação dos vazios localizados no Setor 2 que estimula a produção de loteamentos e condomínios fechados, padrão este intensificado no período mais recente, 1990-2022. Nesse aspecto, o principal agente promotor de ocupação é inequivocamente o mercado imobiliário, que conduziu o novo desenho urbano e a expansão da cidade de acordo com seus interesses financeiros. Grandes glebas disponíveis a preços acessíveis aos empreendedores passaram a ser fortemente valorizadas devido ao destaque no Setor 2 (e outras áreas a sul da cidade) como área rica de serviços e infraestrutura. Essa produção se mostra segregadora à medida que esconde as classes mais altas através de muros, alienando-as da cidade viva.

Ainda assim, permanecem grandes áreas disponíveis na região. Esses vazios diferem basicamente em relação à sua densidade (de um lado, loteamentos de baixa ocupação; de outro, vazios periféricos e áreas ociosas) e em relação à territorialidade (áreas ociosas estão mais centralizadas enquanto vazios periféricos estão nos limites do perímetro urbano).

Ademais, embora tenha ocorrido grande ocupação no Setor 2, ele ainda é formado por uma quantidade significativa de vazios urbanos, em sua maioria áreas remanescentes entre loteamentos e condomínios fechados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta Dissertação analisou mais detidamente uma reduzida amostra territorial do município de Bauru (Setor 2), razão pela qual, sob muitos aspectos, não pode ser generalizada como um padrão reproduzido homogeneamente em toda a cidade. Não obstante, é possível afirmar que, em um contexto geral, a cidade de Bauru teve sua expansão urbana fortemente influenciada pela expressiva produção habitacional, seja ela destinada aos setores de baixa ou de alta renda.

Em um primeiro momento e por muitos anos, a habitação social destinada a setores de baixa e média renda teve destaque em Bauru através da COHAB-BU (1966-1996) e posteriormente – após um hiato na disponibilização de modelos institucionais, de modalidades de financiamento e de produção habitacional –, a partir de 2009 ocorreu um aquecimento do mercado imobiliário através do PMCMV. No entanto, essa produção não é significativa para o Setor 2, ocorrendo de forma mais intensa a noroeste e oeste do município onde se concentram os estratos de mais baixa renda. Essa distinção ratificou a separação socioespacial do processo de urbanização bauruense, delimitando nitidamente os territórios destinados às populações conforme renda e status. Em resumo, pobres a norte e noroeste, ricos na região sul.

Essa contextualização é importante para dialogar com os resultados desta pesquisa, pois o parcelamento do solo e a produção habitacional estão diretamente ligados à produção de vazios urbanos nessas regiões, já que a busca por glebas de grande porte a menor custo levou à intensificação dos empreendimentos imobiliários às margens da cidade, estimulando novas frentes de expansão urbana em áreas com baixa infraestrutura, deixando em seu caminho intermediário grandes territórios vazios entre bairros, expandindo de forma desordenada o perímetro enquanto ainda existia uma quantidade significativa de vazios mais centrais e disponíveis, porém, a preços maiores. Como sabemos, o controle fundiário é peça chave para o mercado imobiliário.

Adentramos, neste aspecto, no campo dos agentes controladores dos vazios urbanos, os quais se associam ao mercado imobiliário, que, detendo remanescentes fundiários entre empreendimentos para além das terras centrais, consomem a chamada retenção especulativa da terra.

Grosso modo, pode-se concluir que esse padrão de expansão urbana que combinou controle fundiário, especulação e oferta de produtos imobiliários predominantemente voltados para os estratos de mais alta renda é a conjunção que explica a evolução dos vazios urbanos do Setor 2 no período recente.

Também foram estudadas neste trabalho as legislações mais relevantes para a temática de vazios urbanos, desde a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu pela primeira vez a função social da propriedade urbana e aborda o problema dos vazios urbanos, passando pelo Estatuto da Cidade (2001), que criou instrumentos urbanísticos com o intuito de controlar a produção desses vazios além de ocupá-los e, por fim, os Planos Diretores da cidade de Bauru. Embora reconhecidamente inovadora e avançada, essa normativa urbanística teve pouco incidência da dinâmica de produção e ocupação de vazios urbanos, pois os instrumentos que poderiam ter maior impacto na ordenação territorial (notadamente o PEUC e o IPTU progressivo) na prática não teve implicações em Bauru. O estudo revela que as sucessivas ampliações do perímetro urbano acolhidas e patrocinadas pelo poder público tiveram impacto muito maior na ordenação urbana do que qualquer outro dispositivo legal.

O município passou a lidar com maior cuidado dessa temática dos vazios urbanos a partir do Plano Diretor Participativo de 2008, o qual incorporou todos os instrumentos de política urbana, como o PEUC, IPTU progressivo no tempo, Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública, ZEIS, entre outros, buscando a promoção da ocupação dessas áreas vazias, conferindo função social a elas. No entanto, ainda são encontradas muitas lacunas no Plano, o que dificultou ainda mais a regulamentação e aplicação desses instrumentos.

O diagnóstico da revisão do Plano Diretor (iniciada em 2022 e ainda não concluída) demonstra preocupação com o problema dos vazios urbanos, contendo mapas e levantamento detalhados em comparação à época em que o Plano Diretor Participativo foi originalmente aprovado (2008). A julgar pela evolução recente e pelo comportamento dos agentes públicos, não se pode esperar que a revisão de um Plano Diretor seja capaz de promover grandes inovações na forma de tratar e enfrentar os vazios urbanos.

No entanto, através dessa revisão é possível visualizar como houve um adensamento urbano nas últimas décadas ao se tratar de áreas mais centrais. Nessas áreas, os vazios que permanecem são predominantemente áreas territorialmente menores, lotes desocupados, edificações abandonadas e até mesmo vazios ocasionados pelo desuso do modal ferroviário.

Nesse sentido, para uma classificação de vazios urbanos de forma geral na cidade de Bauru, podemos citar duas tipologias de vazios definidas por Trevisan (2004):

- Vazios decorrentes de espaços urbanos anteriormente ocupados e atualmente desocupados devido a razões ocasionais, acidentais ou propositais; neste caso, os vazios desocupados se acentuaram quando a ferrovia, que teve grande influência na formação da cidade e em seu desenho urbano, deixou de ser o transporte referência do país;
- Vazios urbanos decorrentes da desocupação de edificações de atividades de médio e grande porte, os quais também podem ser relacionados a imóveis ligados à utilização da ferrovia, além de outros prédios de médio e grande porte situados em áreas centrais que se encontram em estado de depreciação.

Neste estudo, no entanto, não iremos tratar desses dois tipos de vazios, devido ao curto tempo disponível para a coleta de dados e análise, afora o grande volume territorial e de vazios a serem levantados, afinal, a pesquisa se concentrou no Setor 2 da cidade.

Verificou-se uma ocupação intensa do território urbano bauruense entre os anos de 1960 a 1990, muito em decorrência da transição que o país passava, com a população migrando do campo para a cidade em grandes proporções. Simultaneamente, a produção de vazios urbanos foi expressiva e fortemente notada após essa mudança de paradigma, já que a falta de legislação de controle de expansão urbana, a proliferação de loteamentos na direção das franjas urbanas e a produção de habitação social da COHAB-BU fizeram com que o crescimento se desse de forma espraiada, fragmentária e descontínua, cenário ideal para uma produção em quantidade significativa de vazios urbanos.

Em um segundo momento, ocorreu uma ocupação parcial desses vazios em áreas mais antigas, de bairros mais tradicionais e de mais alta consolidação urbanística. É neste ponto que podemos visualizar a evolução dos vazios urbanos no mapa mais recente do diagnóstico da revisão do Plano Diretor, no qual se pode constatar que são raros os vazios urbanos centrais, enquanto os vazios periféricos possuem grande impacto no desenho e na expansão urbana.

Este cenário motivou a escolha do Setor 2 como recorte de análise da evolução recente dos vazios urbanos, já que esta é um território com presença significativa de vazios urbanos,

ainda que esta quantidade tenha sido reduzida ao longo do século XXI, como demonstrado na Figura 53 (p.152).

Ainda neste aspecto, vale ressaltar a produção de solo urbano ser direcionada nos últimos anos para o território sul da cidade, como é especialmente o caso do Setor 2, já que com a intensiva produção de habitações sociais, formação de distritos industriais e outras ampliações do perímetro, o oeste de Bauru passou a ser limitado às novas expansões devido às barreiras físicas e ambientais desde o final de 1990, como as APAs do Rio Batalha e Água Parada, o que ocorre também em outras regiões da cidade.

Além da limitação territorial, o interesse mercadológico se intensificou na região Sul, privilegiada em relação à oferta de serviços e infraestrutura, direcionada ao público de alta renda. É a esse período mais recente, após a virada de século, que este estudo se destinou. Ao escolher o Setor 2 como recorte territorial a ser analisado, os vazios urbanos encontrados nessa região permitem constatar que sua formação está correlacionada à expressiva produção privada de novos produtos imobiliários como condomínios e loteamentos fechados. Essa produção também tem relação com a polarização regional exercida por Bauru como nicho de consumo no interior paulista, atrativa cidade de médio porte, com maior qualidade de vida que os grandes centros, além de menor custo de vida e boas opções de lazer e serviços, além de grandes terras disponíveis a preços relativamente baixos comparativamente a outros centros urbanos.

A região Sul se destacou nesse cenário, da metade do século XX até o século XXI, por seu forte papel na oferta de serviços e por ser uma região privilegiada na oferta de infraestrutura. Pode-se afirmar, como consequência desses investimentos e privilégios direcionados à região Sul, que boa parte dos vazios urbanos encontrados no Setor 2 tem sido ocupada com esses produtos imobiliários entre os anos de 1990 a 2022. Essa ocupação vem ocorrendo de dentro para fora (nas margens do perímetro urbano), notadamente consolidada através da produção de loteamentos e condomínios fechados destinados às camadas de maior poder aquisitivo.

O restante da cidade não segue este padrão, já que a ocupação, como citado anteriormente, foi historicamente guiada pela construção de grandes núcleos de habitação social, destinada então a um público de baixa ou média renda. No entanto, pode-se afirmar semelhança em relação às áreas disponíveis nessas outras regiões, que, assim como o padrão que ocorre no Setor 2, são encontradas em sua maioria em áreas limítrofes, margeando o

perímetro urbano, ou entre bairros consolidados, os remanescentes urbanos à espera de valorização imobiliária.

É importante ressaltar que a ocupação desses vazios urbanos pouco se relaciona com as produções de regulamentação dos instrumentos urbanísticos propostos no Estatuto da Cidade e incorporados ao Plano Diretor Participativo de 2008, ora em revisão. Notadamente, o instrumento que mais serviu para a produção habitacional na cidade relacionada às áreas de vazios urbanos foi o das ZEIS, enquanto instrumentos como PEUC e IPTU progressivo no tempo ainda caminham lentamente após sua recente regulamentação. Outros instrumentos como o Direito de Preempção e a Outorga Onerosa estão ainda mais distantes de serem regulamentados e implantados.

Ademais, resultando da falta de controle da Prefeitura em relação à ocupação dos vazios urbanos, juntamente às ampliações desordenadas do perímetro urbano, define-se uma das tipologias utilizadas neste trabalho para explicar alguns vazios encontrados no Setor 2. São os loteamentos de baixa ocupação, vazios estes recorrentes de loteamentos aprovados e que não foram implantados em sua totalidade, dos quais grande parte não possui infraestrutura e oferta de serviços adequada.

Como exemplares desse tipo de vazios, encontram-se os bairros Jardim Marabá, Jardim Mary, Vila Aviação, representados na Figura 53 (p.152): Jardim Colonial (nº 15), Jardim Imperial (nº 12) e Parque Panorama (nº11). Todos esses bairros, por se destinarem às camadas mais baixas da população em comparação aos condomínios e loteamentos fechados predominantes, acabam sendo prejudicados pela falta de equipamentos públicos em seu entorno, já que a grande maioria da população da região não necessita e não utiliza equipamentos públicos como creches, escolas e postos de saúde, dentre outros.

Esse padrão de ocupação, em razão da citada falta de oferta de equipamentos públicos a população e da falta de infraestrutura, desestimula ainda mais a ocupação desses bairros.

As outras duas tipologias escolhidas para catalogar os vazios urbanos do Setor 2 são: áreas ociosas e vazios periféricos. Nestes casos, apesar de semelhantes, a pesquisa diferencia os dois tipos através de sua localização. Ambas são representadas por grandes glebas, no entanto, as áreas ociosas territorialmente se encontram entre áreas mais consolidadas, ou seja, são glebas remanescentes que se encontram no “caminho” entre bairros ou, em muitos casos, entre loteamentos e condomínios fechados.

São essas as áreas que representam de forma mais significativa o poder da lógica especulativa, por estarem à espera de valorização. Além de conectarem áreas ocupadas, tornando-se grandes vazios em meio à ocupação, esses vazios urbanos são beneficiados por infraestrutura e acessibilidade oferecida pelo Poder Público, que precisa levar essa oferta para longas distâncias, passando pelas glebas vazias, que passam a ser valorizadas por este tipo de agregação de valor em seu entorno. Ou seja, é um ciclo vicioso que retroalimenta a especulação ao valorizar áreas e loteamentos mais recentes que passaram a contar com melhor infraestrutura urbana.

Por fim, os vazios periféricos possuem grande impacto no Setor 2, também representados por grandes glebas, diferenciando-se pela definição como áreas ociosas apenas por seu aspecto mais longínquo, mesmo com uma diferença tênue. Nesses vazios, são observadas, por um lado, terras em consolidação ou consolidadas e, por outro, o limite da área urbana e início de áreas rurais ou massas de vegetação. Tais vazios também foram representados na Figura 54 (p. 144) pelos números 1, 2, 4 e 10, sendo o vazio 1 o de maior porte encontrado na região, localizado entre os condomínios Alphaville e Lago Sul, margeando a Rodovia Marechal Rondon.

Notadamente, a lógica de expansão identificada no Setor 2 é especulativa à espera de valorização. No entanto, o cenário futuro se mostra incerto em relação à capacidade de absorção e futura ocupação de toda essa produção de vazios, dificultando uma projeção exata do que se pode realizar nessa grande quantidade de vazios urbanos remanescentes. A legislação de ordenação territorial, observado o princípio da função da propriedade, deveria incidir na coibição da lógica especulativa, mas, como já demonstrado, ações desse tipo não fazem parte do comportamento do Poder Público local. Pelo contrário, há enorme omissão em relação à difusão de vazios urbanos.

Por outro lado, a recente verticalização ocorrida de forma intensa na região Sul produziu grandes quantidades de habitação ocupando pequenas áreas, o mesmo ocorrendo também em outras áreas da cidade, inclusive com muitos empreendimentos de habitação social no PMCMV, neste caso em atendimento às camadas mais baixas da população. Desse modo, a expansão urbana tem se pautado fortemente pelos interesses do mercado imobiliário.

Atualmente, ainda que o mercado imobiliário siga agressivo e a produção de loteamentos e condomínios fechados na região seja notável, não há um problema de “déficit”

de moradias para os mais ricos, o que gera um impasse sobre qual é a perspectiva para os próximos anos ao se tratar das tendências de ocupação desses vazios, pois os resultados apresentados até hoje pela Prefeitura como controle e ocupação dessas áreas não se mostra efetivo.

Além de não existir uma demanda habitacional para os mais ricos, o crescimento demográfico tem diminuído ao longo dos últimos anos, o que reforça a reflexão sobre as possibilidades de destinação desses vazios. Uma hipótese plausível é que essas áreas fiquem congeladas por maior tempo do que o esperado pelo mercado imobiliário, que pode se encontrar em um estado de saturação nos próximos anos para o público que tem sido seu foco, no caso, as camadas de mais alta renda.

Esse cenário também pode ser alterado nas próximas décadas quanto à forma de produção de espaços na região, com uma possível alteração no público-alvo para a produção de habitações. Prospectivamente, outra forma de ocupação se dê de modo que a produção de loteamentos atenda às demandas das classes de poder aquisitivo médio, o que gera outras necessidades na região. No período recente, a “habitação social de mercado” foi um nicho valioso para grandes incorporadas e empreendedores imobiliários.

Ainda que pareça otimista, entende-se que existem diversas vertentes e possibilidades para o futuro dos vazios urbanos. Na esfera da produção, os empreendedores moldam a produção em busca de ganhos. Na esfera do consumo, continua-se expandindo e comprando, ou seja, quem consome está investindo, estocando terras, mas qual a perspectiva em relação a essa lógica? Neste ponto, possivelmente o estudo de reduções no perímetro urbano poderiam guiar de forma mais lógica a produção, em busca de conter o mercado e a retenção de terras em busca de valorização.

Como citado, o Setor 2 possui pouca quantidade de equipamentos públicos como postos de saúde, creches, escolas municipais, dentre outros. Caso haja uma mudança de tendência, com diversificação do perfil da oferta de habitação nesta região, existem outras demandas a serem supridas, já que a população atingida necessita dessa oferta de equipamentos públicos mais próximos de sua moradia, além de meios de transporte como novas rotas e pontos de ônibus, dentre outros, ou seja, o Poder Público precisará destinar recursos e investimentos nessa região.

Nesse caso, parte das áreas disponíveis poderia ser aproveitada também para a produção desses equipamentos, já que as glebas possuem grandes dimensões, podendo

seguir padrões já vivenciados em outros setores da cidade, com novas centralidades como por exemplo, no caso citado neste trabalho do Conjunto Habitacional Mary Dota.

Finalmente, outra hipótese de ocupação caso o mercado seja realmente saturado, é a de aproveitamento desses vazios de outras formas que não sejam voltadas exclusivamente para habitação. Nesse caso, podemos citar tanto a produção de equipamentos públicos de lazer, parques, grandes equipamentos de saúde quanto equipamentos comerciais e de serviços privados de portes médio ou pequeno. No entanto, para que haja esses tipos de ocupações públicas, essas áreas deverão ser previstas em regulamentação de instrumentos que permitam tal produção, promovendo sua ocupação através do setor público. Como exemplo podemos citar o Direito de Preempção. No caso de investimentos privados, o Villaggio Mall é um exemplo cuja reprodução não pode ser descartada na medida em que preserva a seletividade social de seus consumidores.

Outro contraste verificado no Setor 2 se refere às ocupações irregulares próximas a esses empreendimentos destinados ao público de alta renda, as quais sofrem com falta de oferta de equipamentos públicos, já que a própria região (que foi devidamente produzida para destinar-se aos mais ricos) não possui demandas para suprir as necessidades dos estratos mais baixos. Novamente, a ocupação dos vazios no Setor 2 evidencia e intensifica segregação.

Sejam quais forem as tendências a se consumarem, o fenômeno dos vazios urbanos não sairá da agenda do desenvolvimento urbano de Bauru, problema para o qual as medidas públicas tomadas ao longo do tempo têm sido completamente inócuas, ou, ainda pior, têm estimulado sua difusão sem estabelecer formas de controle que assegurem a função social da propriedade e da cidade. Aliás, este é um ponto crucial encontrado na pesquisa, já que no início de seu desenvolvimento era esperado encontrar soluções aplicadas pelo Poder Público para o problema dos vazios urbanos, ou ao menos projetos que já tenham demonstrado resultados parciais, o que não aconteceu com exceção das ZEIS. Pelo contrário, nota-se um controle dessa forma de produção por parte do mercado imobiliário, sendo este o principal agente da formação, consolidação e retenção dos vazios em Bauru.

Assim, entende-se que apesar de prever tais possibilidades a partir do que foi encontrado na análise, não é possível chegar a uma conclusão exata sobre o que pode acontecer nos próximos anos. Embora o ritmo da produção de vazio possa diminuir, acredita-se que essa tendência de ocupação não vai desaparecer por completo.

Levando em consideração que o crescimento demográfico desacelera com o tempo, mesmo com uma impossibilidade de uma profecia, acredita-se que a produção não vai desaparecer, já que interessa ao mercado e possui público consumidor, além do que os instrumentos tem se mostrado ineficazes, o que nos autoriza a pensar que a tendência vai permanecer mas provavelmente com um ritmo de produção imobiliária menor, agravando o problema de segregação, urbanização.

Vazios urbanos refletem, assim, os interesses do mercado e estimulam a segregação socioespacial, como confirma o estudo sobre o Setor 2 e suas profundas contradições, notadamente com alta disseminação de enclaves fortificados horizontais, com seus condomínios residenciais fechados destinados aos estratos de alta renda, enquanto outros setores da cidade produzem habitações de interesse social. Uma clara distinção entre ricos (sul) e pobres (norte/oeste).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 11-74.

BAURU (org.). **Produto Diagnóstico**: Plano Diretor Participativo de Bauru. Plano Diretor Participativo de Bauru. 2020. Disponível em: <<https://pdbauru2019.webflow.io/p-documentos/documentos>>. Acesso: 5 dez. 2023.

BAURU. **Lei Municipal nº Lei 1.365 de 1968**. Dispõe sobre o Plano Geral de Organização Urbana de Bauru, 1968.

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: 05 jun. 2023.

BAURU. **Lei Municipal nº 5.631, de 22 de agosto de 2008**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Bauru. Disponível em: <<http://hotsite.bauru.sp.gov.br/planodiretor/>>. Acesso: 12 nov. 2018.

BERTONI, Isabela Casalecchi. **Uma cidade sem limites: enclaves fortificados residenciais horizontais em Bauru (SP) - 2000-2020**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2024.

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

BRASIL. **Constituição** (1988). Artigos nº 182 e nº 183. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos** - Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações, 2001. Disponível em: <<http://planodiretor.saolourenco.sc.gov.br/leis/estatuto%20das%20cidades.pdf>>. Acesso: 03 abr. 2022.

BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (org.). **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

BUSQUETS, Joan. Nuevos fenómenos urbanos y nuevo tipo de proyecto urbanístico. In: **Presente y Futuros. Arquitectura em las ciudades**. Comitè d’Organització del contemporània de Barcelona y ACTAR, Barcelona, pp. 280-287.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. Ed. 34, 2000.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. **Novos estudos CEBRAP**, v. 47, p. 155-76, 1997.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1990.

CANO, Wilson (org.). **A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo**. Coleção Economia Paulista, v.1, n.1. São Paulo: Seade, 1988.

CAPELOZZA, Ana Carolina. **Produção Habitacional no processo de urbanização de Bauru (1950-2010): a estruturação da cidade a partir das habitações populares de alta renda**. In: III ENANPARQ, 2014, São Paulo. Arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva, 2014. Disponível em: <[https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-HDC-026\\_CAPELOZZA.pdf](https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-HDC-026_CAPELOZZA.pdf)>. Acesso: 06 jan. 2023.

CAPELOZZA, Ana Carolina. A atuação da Família Martha no Setor Sul de Bauru-SP: Os Bairros Jardim Estoril (1957-2006). ENANPUR, XV., 2015, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: ENANPUR, 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. Desenvolvimento associado-dependente e teoria democrática. In: STEPAN, A. (org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

CATELAN, Márcio José. **Produção do Espaço Urbano em Bauru: do subterrâneo à superfície**. 2008. 148 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente, 2008. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/96737>>. Acesso: 18 maio 2022.

CLICHEVSKY, Nora. **Tierra vacante em ciudades latinoamericanas**. Cambridge, Massachusets: Lincoln Institute of Land Policy, 2002. Disponível em <<https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/tierra-vacante-en-ciudades-latinoamericanas-full.pdf>>. Acesso: 22 out. 2022.

CORGHI, Fernanda Nascimento. **Urbanização e segregação socio-espacial em Bauru (SP)**. 213 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/433994>>. Acesso: 18 nov. 2022.

CUNHA, Márcia Maria. **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.

DAMASCENO, Bárbara Caetano. **Políticas Públicas de Habitação Social em cidades médias do interior paulista – 2000-2020**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, FAAC/UNESP. Bauru, p. 193. 2021.

DAMASCENO, Bárbara Caetano; GOULART, Jefferson Oliveira. 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.

FERREIRA, Ângela Lucia de Araújo. **De la producción del espacio a la creación de territorios em la ciudad: um estúdio sobre la constitución de lo urbano em Natal**. Brasil. 1996. 593f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de Barcelona. Barcelona, 1996.

GHIRARDELLO, Nilson. **Bauru em Temas Urbanos**. Tupã: Anap, 2020. 353 p. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/520884864/bauru-em-temas-urbanos-nilson-ghirardello#>>. Acesso: 08 jan. 2023.

GHIRARDELLO, Nilson. **À beira da linha**: formações urbanas da Noroeste Paulista. São Paulo: Editora UNESP, 2002. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt>>. Acesso: 03 jan. 2013.

GOULART, Jefferson Oliveira; KRAUSE, Anna Beatriz Pianca; SANTOS, Jennifer Souza. Política habitacional, produção do espaço urbano e favelização na trajetória da COHAB-Bauru . XX ENANPUR, 2023, Belém . **Anais Enanpur 2023**.

GOULART, Jefferson Oliveira; TERCI, Eliana Tadeu; OTERO, Estevam Vanale. **Desenvolvimento e planejamento urbano em cidades médias**. São Paulo: Ed. Cultura Acadêmica, 2017.

KOWARICK, Lucio. **A Espoliação urbana**. Rio De Janeiro: Paz e Terra, 1979.

KRAUSE, Anna Beatriz Pianca. **Desenvolvimento urbano, favelização e atuação do poder público**: o caso de Bauru (SP). Dissertação. (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação (FAAC) - Unesp/Bauru. Bauru, 2023.

KRAUSE, Anna Beatriz Pianca; GOULART, Jefferson Oliveira. Contrasts of urban development in Bauru city (SP): slum and fortified enclaves in Jardim Nicéia. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, 10 (76), p. 136-150, 2022. Disponível em: <[https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/gerenciamento\\_de\\_cidades/article/view/3189](https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/3189)>. Acesso: 15 nov. 2022.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEONELLI, Gisele Cunha Viana. **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, São Carlos, 2010.

LOBATO, Monteiro. **CIDADES MORTAS**. São Paulo: Globo, 2009. Disponível em: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbmxc2NvbGFqb2FxdWltZGVsaW1hYXZlbnRlbnR3xneDoxZmQzMWNiNTRiZjdiNGY2>. Acesso: 28 mar. 2023.

LOPES JR., Wilson Martins. **Centro, periferia e novas centralidades em cidade média: o caso de Bauru – SP**. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007. Disponível em: <file:///C:/Users/jeffe/Downloads/LopesJunior\_WilsonMartins\_D.pdf>. Acesso: 30 mai. 2022.

LOSNAK, Célio José. **Polifonia urbana: imagens e representações/Bauru - 1950/1980**. Bauru: Edusc, 2016.

MAGALHÃES, Sérgio Ferraz. **Ruptura e Contiguidade: A cidade na Incerteza**. 2007. 272f. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

MAIA, Amanda Carvalho. **Descontinuidade territorial e formação de vazios urbanos: um padrão de crescimento em cidades médias paulistas**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2019. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/20.500.12733/1636826>>. Acesso: 18 mai. 2022.

MAIA, Amanda Carvalho; LEONELLI, Gisela Cunha Viana. Tipologias de vazios urbanos na expansão urbana de cidades médias paulistas. **Arquitextos**, São Paulo, ano 20, n. 240.04, Vitruvius, maio 2020. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/20.240/7746#:~:text=MAIA%2C%20Amanda%20Carvalho%3B%20LEONELLI%2C,arquitectos%2F20.240%2F7746%3E>>. Acesso: 04 abr. 2022.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. O nó da terra. **EcoDebate**. Ed. 14/07/2007. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2008/07/14/o-no-da-terra-artigo-de-erminia-maricato/>>. Acesso: 15 nov. 2022.

MORAIS, Livia Zanelli de. ESTUDO DE CASO EM BAURU, SP: Cidades Sem Limites na ‘Urbanização Generalizada’ de Henri Lefebvre. *Terr@Plural*, Ponta Grossa, v. 14, n. 1, p. 1-17, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5212>.

MOREIRA, Tomás Antonio. **Violência Fundiária – Análise Crítica da Vacância Fundiária em Enclaves Residenciais Horizontais Fortificados no estado de São Paulo**. Tese (Livre-Docência) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2022.

MORGADO, Sofia. **Protagonismo de la ausencia, interpretación urbanística de la formación metropolitana de Lisboa desde lo desocupado**. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade Politècnica da Catalunya, Barcelona, 2005.

NEGRI, Barjas. **Concentração e Desconcentração Industrial em São Paulo (1880-1990)**. Campinas: Ed. Unicamp, 1996.

NERI, Ana Lucy Cantanhede. **Vazios urbanos e a sustentabilidade urbanística do município de Aracaju-SE**. 2011. 169 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2011. Disponível em <<https://ri.ufs.br/handle/riufs/4338>>. Acesso: 31 out. 2022

OTERO, Estevam Vanale. **Reestruturação Urbana em Cidades Médias Paulistas: a cidade como negócio**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 324. 2016.

PORTAS, Nuno. Do vazio ao cheio. **Caderno de Urbanismo**, n. 2, 2000. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/281926629/PORTAS-Nuno-Do-Vazio-Ao-Cheio>>. Acesso: 27 abr. 2022.

REIS, Nestor Goulart; BENTES, Júlio Cláudio da Gama. **Dez anos de diálogos sobre dispersão urbana**. São Paulo: FAUUSP, 2017.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados**. As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. Disponível em <[https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Livro-Dos-Corti%C3%A7os-aos-Condom%C3%ADnios-Fechados\\_2edicao.pdf](https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Livro-Dos-Corti%C3%A7os-aos-Condom%C3%ADnios-Fechados_2edicao.pdf)>. Acesso: 27 out. 2022.

RIGITANO, Maria Helena Carvalho. **Consulta à comunidade: princípios, métodos e avaliação da experiência dos planos diretores do município de Bauru – SP**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009. 274 f. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/4249/2201.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso: 23 ago. 2023.

ROSSI, Mariana. **Paisagens e muros: um olhar sobre a urbanização fechada na zona sul de Bauru**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2016. 175 f. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/144657>>. Acesso: 18 nov. 2022.

ROSSI, Mariana; MATTOS, Karina Andrade; CONSTANTINO, Norma Regina Truppel. Expansão urbana e espaços livres: dinâmicas, influências e conflitos na conformação da paisagem da zona sul de Bauru-SP. **InSitu – Revista Científica do Programa de Mestrado Profissional em Projeto, Produção e Gestão do Espaço Urbano**. v. 2, p. 85-100, 2019.

SALLUM JR., Brasílio. Transição política e crise de Estado. In: SOLA, Lourdes; PAULANI, Leda (orgs.). **Lições da Década de 80**. São Paulo: EDUSP, 1995.

SANTOS, Jennifer Souza. **Política habitacional e urbanização: o protagonismo da COHAB-Bauru na cidade sem limites**. Trabalho Final de Graduação – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Bauru, 2023.

SANTOS, José Aparecido. **Cidade e natureza: relações entre a produção do espaço urbano, degradação ambiental e os movimentos sociais em Bauru-SP**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas [s.n.], 2008. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalle/424963>>. Acesso: 19 nov. 2022.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005. 5ª ed.

SAULE JR., Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (ed.). **Ciudades para todos: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias**. Santiago de Chile: Habitat International Coalition, 2010.

SILVA, Paula Juliana da. **Vazios urbanos e a dinâmica imobiliária na produção do espaço em Natal/RN**. 2015. 112 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/20514/1/PaulaJulianaDaSilva\\_DISSERT.pdf](https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/20514/1/PaulaJulianaDaSilva_DISSERT.pdf). Acesso em: 10 nov. 2023.

SOMA, Instituto. **Plano local de Habitação de Interesse Social**. Bauru. 2011. Disponível em: [https://www2.bauru.sp.gov.br/arquivos/arquivos\\_site/sec\\_planejamento/plano\\_local\\_habitacao.pdf](https://www2.bauru.sp.gov.br/arquivos/arquivos_site/sec_planejamento/plano_local_habitacao.pdf). Acesso: 22 jan. 2024.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. 13. São Paulo: Contexto, 2002. Disponível em <[http://www.faed.udesc.br/arquivos/id\\_submenu/1415/capitalismo\\_e\\_urbanizacao\\_\\_\\_maria\\_encarnacao\\_beltrao\\_sposito\\_\\_pdf\\_rev.pdf](http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1415/capitalismo_e_urbanizacao___maria_encarnacao_beltrao_sposito__pdf_rev.pdf)>. Acesso: 17 fev. 2023.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; GÓES, Eda Maria. **Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação social**. São Paulo: Ed. UNESP, 2013.

TARTAGLIA, José Carlos; OLIVEIRA, Osvaldo Luiz. D. **Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo**. São Paulo: UNESP, 1988.

TAVARES, Jeferson Cristiano. 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.

TEDESCO, Andrea. Integração de OBIA, árvores de decisão e classificação hierárquica para mapeamento de voçorocas. Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto - SBSR, 2015, João Pessoa. **Anais [...]**. João Pessoa: Inpe, 2015. p. 4527-4534. Disponível em: <<http://www.dsr.inpe.br/sbsr2015/files/p0888.pdf>>. Acesso: 03 jul. 2023.

TREVISAN, Tais. **Um porto vazio no centro da capital gaúcha**: vazios urbanos na cidade contemporânea: situação atual e propostas para sua utilização. 2004. 195 f. Dissertação (Mestrado) –Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004. Disponível em <<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/12300>>. Acesso: 27 out. 2022.

VILLAÇA, Flávio. **O espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 2001. Disponível em <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/363177/mod\\_resource/content/1/Texto%205-Villaca.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/363177/mod_resource/content/1/Texto%205-Villaca.pdf)>. Acesso: 22 out. 2022.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, Csaba & SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2004.

WEFFORT, Matheus Drummond. **Borda em obra: o Programa Minha Casa Minha Vida no município de Bauru – 2009-2015**. Relatório Final de Pesquisa de Iniciação Científica apresentado à Fundação de Amparo À Pesquisa do Estado de São Paulo. Digi. FAAC/UNESP, 2021.