



ORIGINAL
ORIGINAL

Editora

Patrícia Rodrigues Samora

Conflito de interesses

Não há conflito de interesses.

Recebido

6 dez. 2024

Versão Final

8 jun. 2025

Aprovado

24 out. 2025

Difusão de favelas e as ações do poder público em Bauru (SP)

Diffusion of slums and government actions in Bauru (SP)

Anna Beatriz Pianca Krause¹ , Jefferson O. Goulart² 

¹ Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. São Bernardo do Campo, SP, Brasil. Correspondência para/Correspondence to: A. B. P. Krause. E-mail: anna.krause@ufabc.edu.br

² Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Bauru, SP, Brasil.

Artigo elaborado a partir da dissertação de A. B. P. Krause, intitulada "Desenvolvimento Urbano, Favelização E Atuação Do Poder Público: O Caso De Bauru (SP)". Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", 2023.

Como citar este artigo/How to cite this article: Krause, A. B. P.; Goulart, J. O. Difusão de favelas e as ações do poder público em Bauru (SP). *Oculum Ensaios*, v. 22, e2514888, 2025. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v22e2025a14888>

Resumo

Este artigo tem como objeto de estudo o fenômeno da favelização na cidade de Bauru (SP) e as correspondentes ações e políticas urbanas do poder público municipal no seu enfrentamento. Trata-se de estudo original, pois a literatura dedica-se preferencialmente aos estudos de grandes centros metropolitanos. Metodologicamente, a pesquisa compreendeu a revisão da literatura teórica sobre o fenômeno da favelização e suas múltiplas acepções, levantamento de dados quantitativos e territoriais de fontes institucionais e diagnóstico empírico das favelas locais com correspondente análise das políticas empreendidas pelo poder público. A pesquisa se debruçou sobre as determinações, dimensões e configurações territoriais do processo de favelização; análise das políticas habitacionais incidentes sobre as favelas, e as abordagens adotadas pelo município que incluíram ações de remoção, urbanização e regularização fundiária. Os resultados da investigação evidenciam que, a despeito da expressiva provisão habitacional das últimas décadas – inicialmente através da COHAB-Bauru e mais recentemente por meio do Programa Minha Casa Minha Vida –, a favelização persistiu e aumentou no séc. XXI, constatação que revela o caráter errático das políticas públicas de planejamento urbano centradas na produção de novas moradias em detrimento de outras formas de intervenção habitacional e urbanística.

Palavras-chave: Desenvolvimento urbano. Favelas. Política habitacional.

Abstract

This article has as its object of study the phenomenon of slum processes in Bauru city (SP) and the corresponding actions and urban policies of the municipal public authorities in confronting it. This is an original study, as the literature is preferably dedicated to studies of large metropolitan centers. Methodologically, the research included a review of the theoretical literature on the phenomenon of slums and its multiple meanings, a survey of quantitative and territorial data from institutional sources and an empirical diagnosis of local favelas with a corresponding analysis of the policies undertaken by the public authorities. The research focused on the determinations, dimensions and territorial configurations of the favelaization process; analysis of housing policies affecting slums; and the approaches adopted by the municipality that included removal actions, urbanization and land regularization. The results of the investigation show that, despite the significant housing

provision in recent decades – initially through COHAB-Bauru and more recently through the Minha Casa Minha Vida Program –, slum development persisted and increased in the 20th century. XXI, a finding that reveals the erratic nature of public urban planning policies focused on the production of new housing to the detriment of other forms of urban intervention.

Keywords: Urban development. Slums. Housing policies.

Introdução

A pluralidade fenomenológica das favelas é um dos aspectos mais relevantes na caracterização de seus atributos. O arranjo destes espaços no território impacta sua caracterização e, por isso, existem distinções importantes que devem ser feitas entre as realidades de países, estados e municípios, inclusive dentro do seu próprio território, ou seja, “[...] a diversidade dos processos de produção da moradia contribui, ao lado de outros fatores, para que se verifique uma diferenciação sócio-espacial interna nas favelas, [...] – expressas em formas, temporalidades e processos de estruturação espacial distintos” (Leitão, 2009, p. 45).

Há, na literatura acadêmica, um questionamento ao uso da expressão “favela” para descrever um tipo específico de assentamento e de ordenação socioterritorial, e as generalizações são condenadas pelos estudiosos do tema. Valladares (2005) e Zaluar e Alvito³ (2006) apresentam dados importantes que visam a contestação de estereótipos sobre os espaços das favelas e da visão homogeneizadora desses assentamentos. Por essas razões, é importante revisitar os estereótipos das favelas de forma crítica, compreendendo suas origens, para posteriormente questionar sua aplicação. Em suma:

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

Mesmo com a dificuldade de fazer grandes generalizações sobre a favela como objeto de estudo, é importante admitir que a favelização é um fenômeno sócio urbano que possui razões estruturais. A favelização é materialização de desigualdades históricas, tanto políticas, quanto socioeconômicas, que resultaram em formas de assentamentos humanos caracterizados pela obstrução de direitos e por dificuldades de acesso da população pobre à moradia e ao solo urbanizado (Zaluar; Alvito, 2006). Na trajetória brasileira, a precariedade urbanística e habitacional foi agudizada em razão de uma configuração fundiária altamente concentrada, tensões raciais e sociais, e da pressão do mercado imobiliário sobre as políticas de planejamento urbano que induziram à segregação socioespacial (Maricato, 2011).

Organizações internacionais e grupos de pesquisa criam definições operacionais para identificar as variadas formas de manifestação da pobreza urbana e precariedade habitacional. São definições propositalmente abrangentes, que comportam múltiplas tipologias, significações e variáveis. A Organização das Nações Unidas (ONU) utiliza o termo *slum* como definição operacional, que “[...] combina, em graus diferentes, características físicas e legais, não levando em consideração dimensões sociais, escolha justificada por estes aspectos serem difíceis de mensurar” (Carvalho, 2017, p. 8). Entre os critérios adotados pela ONU, constam as possibilidades de

³ Publicado originalmente em 1998.

a população residente estar em estado vulnerável ou de privação quanto ao acesso à água; acesso a saneamento; qualidade habitacional; superlotação, e segurança de posse (UN-HABITAT, 2003).

A partir de 1991, para abranger o fenômeno das favelas e outras formas de ocupação informal, o IBGE passou a adotar a terminologia “aglomerado subnormal” (AGSN), posteriormente renomeada como “Favelas e Comunidades Urbanas” no último Censo de 2022. A metodologia classificatória definiu AGSN como:

“É um conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia – pública ou particular – dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024, p. 31).

A Política Nacional de Habitação (PNH) incorporou a expressão “assentamento precário”, que inclui as favelas em sua definição, mas também abrange cortiços, loteamentos irregulares e outras formas de “[...] assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda” (Brasil, 2010, p. 9). A metodologia busca identificar outras formas de moradia popular, muitas vezes “[...] ainda mais precárias que as favelas, cuja quantificação nacional ainda é inexistente, sendo conhecida apenas por meio de estudos localizados” (Cardoso, 2016, p. 30).

Em 2017, com a promulgação da Lei Federal nº 13.465, foi introduzido o conceito de Núcleo Urbano Informal (NUI), que atualizou as definições e os procedimentos relacionados à regularização fundiária urbana (Krause *et al.*, 2022). Nesse contexto, uma pesquisa desenvolvida pelo IPEA em 2019 selecionou algumas capitais brasileiras e suas Regiões Geográficas Imediatas (RGI) para aplicação de uma metodologia que considera tanto as dimensões físico-sociais – relativas à situação econômica da população residente e à precariedade habitacional e urbana –, quanto às dimensões políticas e fundiárias, referentes à posse da terra.

As definições operacionais, ainda que distintas em seus métodos, compartilham objetivos semelhantes no contexto da formulação e implantação de políticas públicas, a fim de orientar ações voltadas à produção habitacional, regularização fundiária e intervenções urbanísticas que fundamentam a alocação de recursos federais (Brasil, 2010). Tais definições, contudo, não são estáticas, pois “[...] mudam no espaço e no tempo, assim como o modo como são percebidas, contadas, mapeadas e classificadas. Também se transformam as políticas públicas responsáveis por sua integração (ou segregação)” (Krause *et al.*, 2022, p. 17).

Sistematicamente, replicaram-se visões sobre essas organizações socioespaciais que resultaram em duas categorias de políticas públicas principais. A primeira foi desenvolvida sob a premissa de que as formas de moradia da população empobrecida apresentavam questões sanitárias, morais e urbanísticas irreconciliáveis com “padrões civilizados”, identificados com a “cidade formal”. Desse modo, a “solução” adotada pelo Estado foi a tentativa de erradicação, que visava a expulsão dos moradores e a destruição das moradias das favelas. Este padrão predominou nos fins do séc. XIX até meados do séc. XX, fortalecido pela orientação higienizadora das cidades.

Derivada dessa convicção, surgiram princípios que relacionaram a existência de moradias insalubres nas favelas à deficiência quantitativa de habitação adequada. A valorização imobiliária especulativa tornou a construção e o aluguel de residências inacessíveis para grande parte da população urbana. A leitura da favelização como questão habitacional remeteu à necessidade de produção de Habitação de Interesse Social (HIS), demanda que, somada às políticas de crédito para a classe trabalhadora, tornaram-se as principais estratégias adotadas no combate à favelização.

Este entendimento tem origem ainda no período populista (1930-1964) e se estendeu mesmo no regime autoritário (1964-1985).

A partir da década de 1970, tem início o debate nos grandes centros de que a favela é parte indissociável do tecido urbano, tornando sua erradicação uma prática cada vez menos comum. Mesmo que este posicionamento não vise a eliminação direta das favelas e tampouco as naturaliza, pois reconhece as diferenças significativas desse território quando comparados ao restante da cidade, daí tem-se a necessidade da presença do Estado na diminuição das desigualdades que separam distintos ambientes urbanos. Sob essa ótica, as ações do Estado se restringem às práticas de urbanização e regularização fundiária. Sobre as razões dessa evolução diante do “problema das favelas”:

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

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

Entretanto, apesar do aparato institucional, o poder público investiu vultosos recursos em políticas públicas que privilegiaram a construção de moradias e a requalificação desses territórios, enquanto as propostas para a urbanização das favelas, embora existentes há décadas, tiveram investimentos muito inferiores. Estas ações não são necessariamente excludentes e, em muitas circunstâncias, foram executadas simultaneamente (Bueno, 2000).

Transpondo a caracterização para outras escalas urbanas que remetem ao estudo empírico, as configurações demográfica, socioeconômica e territorial de Bauru a colocam como um importante polo regional do interior paulista, de modo que as dinâmicas de expansão urbana combinam a especulação imobiliária e a formação de ocupações irregulares e de vazios urbanos.

O presente artigo objetiva analisar características do fenômeno da favelização em Bauru (SP) e sua conexão com o desenvolvimento urbano e as ações e políticas urbanas do poder público municipal. Nesse sentido, as últimas décadas são particularmente relevantes: sob o impacto das diretrizes do Estatuto da Cidade (EC), o município instituiu o Plano Diretor Participativo (Bauru, 2008) e formulou o Plano Local de Habitação de Interesse Social (Bauru, 2011). Com a recente revisão do Plano Diretor – processo iniciado em 2019 e ainda inconcluso –, se faz necessário revisar as ações conduzidas até o momento, apresentando um levantamento panorâmico do que foi planejado e efetivamente executado.

Embora o escopo da pesquisa privilegie o estudo das ações do poder público em nível local por meio das correspondentes políticas urbanas, trata-se de tema complexo que envolve diferentes níveis de governo⁴ e seus respectivos instrumentos institucionais. Em razão do formato institucional de federação adotado no Brasil desde o advento da República, é indispensável incorporá-lo à análise, enquanto as normativas correspondentes e as relações de cooperação e concorrência entre os entes

⁴ Especialmente a União, da qual emanam as normas gerais, e os municípios, que têm a responsabilidade constitucional pela gestão das políticas de desenvolvimento urbano.

federativos condicionam as políticas públicas municipais. Como a literatura privilegia os estudos dos grandes centros metropolitanos, os resultados desta investigação pretendem alargar o campo analítico e empírico das pesquisas sobre as favelas, suas representações e as correspondentes políticas públicas a partir do estudo de caso de um município de porte médio do interior do estado de São Paulo.

Além desta breve Introdução, o artigo está organizado nos seguintes termos: a seção seguinte resume os objetivos e procedimentos metodológicos da pesquisa; na sequência, faz-se uma caracterização do objeto de estudo e sua evolução urbana; a seção subsequente dedica-se à análise dos resultados mediante exame das políticas públicas incidentes sobre a favelização e, ao final, uma seção conclusiva com síntese dos principais achados da pesquisa que ressaltam as especificidades do caso bauruense.

Procedimentos Metodológicos

O trabalho adotou como objetivo principal a análise do fenômeno da favelização em Bauru (SP) e das correspondentes ações urbanísticas promovidas nas ocupações pelo poder público municipal. O surgimento da favelização no município remonta, pelo menos, à década de 1960, mas a presente análise confere destaque ao recorte cronológico mais recente, marcado por sua disseminação na década de 1980 e pela vigência de importantes marcos institucionais, a saber, da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº10.257/2001) e do Plano Diretor Participativo (Lei Municipal nº5.631/2008).

As referências bibliográficas (Bueno, 2000; Leitão, 2009; Silva, 2002; Zaluar; Alvito, 2006) foram fundamentais para a compreensão da favelização como fenômeno de causas estruturais e permitiram introduzir a trajetória das políticas habitacionais e urbanas desenvolvidas em nível federal e seu impacto nas ações desenvolvidas pela prefeitura municipal de Bauru.

Duas ferramentas principais foram utilizadas como referência para assimilar as metas para cada uma das ocupações na cidade de Bauru: o Plano Diretor Participativo (Lei Municipal nº5.631/2008) e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (Bauru, 2011). Os estudos que levaram à criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e os levantamentos contidos no PLHIS revelam aspectos quali-quantitativos das ocupações (quantas ocupações existem; qual a sua localização, e qual o número de famílias residentes), bem como propiciaram a elaboração de medidas que envolvem múltiplas formas de intervenção, direcionando as ações conforme o tipo de ocupação, e apontando ainda prospectivamente as ações possíveis para os anos subsequentes. Para fundamentar a análise das políticas empreendidas pelo poder público nas favelas, foram levantados dados socioeconômicos recolhidos de fontes primárias e secundárias.

A pesquisa qualifica as ações realizadas mediante a abordagem do poder público nos assentamentos. As ações da prefeitura local são categorizadas em (1) Erradicação, (2) Urbanização e (3) Regularização Fundiária. A categorização das intervenções é seguida paralelamente de um diagnóstico que aponta, de um lado, o que foi planejado em relação ao que estava descrito nos planos anteriormente citados e, de outro, o que foi executado até final do ano de 2022.

Em resumo, a pesquisa objetivou analisar, conceitual, histórica e empiricamente, as favelas, examinando o processo de desenvolvimento urbano de Bauru em seus aspectos urbanísticos e socioeconômicos, e sua contribuição para a formação das favelas na cidade. Pretendeu-se retratar as ações – padrões, normas urbanísticas e políticas públicas –, adotadas na intervenção sobre as favelas.

Bauru: dinâmicas no processo de urbanização e ações direcionadas às favelas

Bauru está localizada na região central do estado de São Paulo e tem população estimada em 379.146 habitantes e extensão territorial de 667,68 km², com densidade demográfica de 549,4 hab./km² e elevado grau de urbanização de 98% (superior à média do estado, de 96,6%). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é 0,801 (considerado alto) e ocupava, respectivamente, as 20^a e 37^a posições nos *rankings* estadual e nacional em 2010. Em 2019, assumiu, nessa ordem, os 22^o e 69^o lugares no tocante ao PIB nos *rankings* estadual e nacional, e seu PIB per capita equivalia a R\$40.668,42.

A despeito do IDH elevado, a cidade apresenta um quadro de expressivas desigualdades sociais. Conforme os dados de 2005 apresentados no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), “[...] um quinto da população mais pobre detinha 9% da renda, enquanto o quinto mais rico se apropria de 42%” (Bauru, 2008, p. 9). Esta desigualdade é evidenciada na distribuição espacial da população a partir dos indicadores de vulnerabilidade socioeconômica igualmente díspares.

As políticas de interiorização do desenvolvimento e de desconcentração industrial da década de 1970 (Cano, 1990, 2011) alçaram as cidades médias a um novo patamar de protagonismo no desenvolvimento urbano. O interior de São Paulo, território de vanguarda na modernização econômica do país, se beneficiou de investimentos expressivos em logística e na difusão do parque industrial (Negri, 1996; Tavares, 2015). Os efeitos desses processos foram diversificados e heterogêneos no estado, afetando as cidades de formas distintas, concentrando, especialmente, localidades próximas às regiões metropolitanas⁵. Entretanto, houve benefícios indiretos nas cidades que não possuíam um grande parque industrial e operando como “nós” do transporte rodoviário para escoamento da produção, fortalecendo economias concentradas no setor terciário.

Andrade e Lodder (1979) apontam que, durante a década de 1970, o setor de serviços teve um papel predominante na economia nas cidades médias brasileiras, representando cerca de 60% dos empregos. Os autores destacam que, devido ao desenvolvimento insuficiente de muitos polos industriais, houve uma desproporção entre a demanda gerada pela migração do campo para as cidades e a oferta real de empregos no setor secundário. Muitos dos migrantes, com baixa escolaridade e pouca qualificação, acabaram inseridos em um mercado de trabalho marginal, caracterizado por remuneração baixa, condições precárias, ausência de vínculo formal e atividades autônomas.

A modernização de Bauru acompanhou o *ethos* desenvolvimentista do país e, para adequar-se aos padrões desejados, “[...] o poder público local deveria impor transformações que fizessem da cidade de Bauru um ‘canteiro de obras’” (Catelan, 2008, p. 62), concepção amplamente disseminada pelas elites, gestores públicos e imprensa locais (Losnak, 2004). Não obstante, Bauru distinguiu-se como uma das cidades que, apesar das tentativas de implantação de políticas de atração de investimentos industriais, em especial através da instalação de Distritos industriais, não puderam atrair grande quantidade de novas indústrias (Negri, 1996). Além de a economia local se conservar predominantemente baseada no setor terciário, a aprovação de lotes e parques industriais provocou mudanças significativas no tecido urbano (Goulart; Terceiro; Otero, 2016), possuindo até o período recente baixa ocupação (Ghirardello, 2020).

⁵ Podemos citar como exemplo a instalação do polo automobilístico no ABC e, posteriormente, sua ampliação nas regiões de Campinas e do Vale do Paraíba; o incremento ao Programa Nacional do Alcool (Proálcool), tanto na produção agrícola, como no processamento industrial, nas regiões de Ribeirão Preto e Piracicaba, e os impactos e benefícios diretos e indiretos do incentivo às exportações de produtos agroindustriais (cana-de-açúcar, laranja, soja) na região oeste.

As problemáticas urbanas que antes se restringiam às metrópoles (obstrução do acesso à terra urbanizada, segregação socioespacial, oferta precária de infraestrutura e de bens e serviços públicos), passaram a incidir em cidades médias como Bauru, em razão das mudanças espaciais da economia e dos padrões de urbanização. As políticas atrativas adotadas pelo governo local foram acompanhadas de ônus, pois a consequência foi o surgimento de problemas similares às grandes concentrações metropolitanas em termos de habitação, mobilidade, saneamento, planejamento urbano e limitações orçamentárias (Negri, 1996).

O surgimento dos primeiros núcleos de favela no município remonta ao período de “inchaço” da população urbana, com os primeiros relatos de ocupações irregulares noticiados por veículos de imprensa da década de 1960, em casos de remoção dos núcleos de favelas nessas áreas no final. Há registro da remoção do que seria “a raiz de uma favela” na baixada do Córrego das Flores, local de construção de um trecho da Avenida Nações Unidas (Ghirardello, 2020). Outro caso emblemático de remoção foi o da “Maloca do Pelota” em 1969, conjunto de barracos em um trecho ainda pouco povoado próximo à região central (Losnak, 2004). Em ambas as situações, as remoções foram interpretadas como ações necessárias, pois a manifestação da pobreza urbana visível nas áreas nobres configurava “[...] uma anomalia que precisa ser extirpada para garantir a ordem social e urbana, buscando manter uma cidade homogênea, saudável, e moralizada, camuflando, portanto, as suas contradições sociais” (Losnak, 2004, p. 233).

As ações para eliminar as moradias precárias não se estenderam às demais ocupações irregulares isoladas. Um exemplo representativo a esse respeito é o da favela do Jardim Niceia – datada do início da década de 1960 como uma das ocupações mais antigas de que se tem registro na cidade –, que, apesar de seu longo período de existência, permaneceu sem qualquer intervenção pública até os anos de 1990, quando as áreas do entorno passaram a ser cobiçadas pelo mercado imobiliário (Corghi, 2008).

Até meados da década de 1980, o crescimento urbano de Bauru esteve associado à implantação e expansão do sistema viário e às tentativas (frustradas) de conferir uma dinâmica predominantemente industrial à cidade e à produção habitacional da COHAB-Bauru (Santos, 2023; Otero, 2016).

São raros e esparsos os registros contabilizando o número de favelas, população e localização desses assentamentos. Não há levantamento sistemático que permita análises de séries históricas, e os dados disponíveis apresentam grandes saltos temporais, ausência de estudos comparativos e de mensuração quantitativa, tornando impreciso o dimensionamento quantitativo da formação e consolidação das favelas.

Mesmo sem um registro histórico que aponte com objetividade a quantidade desses núcleos e disponibilize dados socioeconômicos e demográficos dos residentes, em 1981, foi implantado o primeiro conjunto habitacional da COHAB-Bauru em regime de mutirão⁶, destinado, majoritariamente, à realocação de famílias em situação de extrema vulnerabilidade social (Tabela 1).

Sobre a provisão de moradias e sua relação com as favelas – a despeito do aquecimento da produção imobiliária que registrou um superávit em relação ao *déficit* quantitativo até o final da década de 1980, principalmente por meio dos programas habitacionais da COHAB-Bauru –, ocorreu um aumento expressivo da favelização a partir da década de 1990. Paradoxalmente, esse período sucede à fase de maior produção da COHAB-Bauru, cujas atividades estenderam-se até 1996 (Corghi, 2008; Damasceno, 2021; Santos, 2023). Dessa forma, nos anos subsequentes,

⁶ A COHAB-Bauru foi instituída em 1966 e se manteve ativa na produção habitacional até 1996, ano de seu último empreendimento. Nesse período, foi contabilizada uma produção de 17.363 UH no município.

e particularmente na última década do séc. XX, o número de favelas explodiu e quase quadruplicou, passando de 467, em 1989, para 1.845 habitações precárias, em 2004 (Tabela 2).

Tabela 1 – Produção em regime de Mutirão da cidade de Bauru.

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

Fonte: Elaborada pelos autores, adaptada de Bauru (2020).

Tabela 2 – Número de Moradias em favelas entre 1991 e 2004.

Favelas	1991	1992	1993	1995	1997	1998	2004
Flórida / Barreirinho	61	101	93	111	0	N/D	N/D
Vila São Manuel	103	151	146	194	36	12	26
Gerson França	21	45	52	55	0	N/D	N/D
Parque Jaraguá	152	209	225	250	297	345	292
Vila Garcia	79	156	150	107	N/D	N/D	N/D
Jardim Ivone	26	50	56	66	0	N/D	N/D
Samburá	25	38	27	31	*	*	*
S. Filomena	25	31	34	34	57	44	44
Parque Real	3	6	7	15	13	24	34
Jardim Maria Célia	12	88	76	70	3	16	34
Jardim Niceia	18	51	80	80	148	196	165
Jardim Vitória	9	50	45	45	62	84	84
Andorfato / Cutuba	14	34	35	45	28	51	31
P. São João	N/D	21	20	18	*	*	*
Vila Zílio	N/D	N/D	37	25	N/D	N/D	N/D
Ferradura Mirim	N/D	N/D	27	100	647	707	962
Jardim Yolanda	N/D	N/D	N/D	N/D	68	103	91
Parque das Nações	N/D	N/D	N/D	N/D	43	56	82
Geisel / Jardim Olímpico	N/D	N/D	N/D	N/D	38	32	0
Jardim Marise	N/D	N/D	N/D	N/D	32	78	0
Total	548	1.031	1.100	1.246	1.472	1.748	1.845

Nota: (N/D) Dados não disponíveis não significam ausência de moradias, apenas revelam a falta de informações atualizadas. * Favelas erradicadas em 1966 e que não reaparecem nas estatísticas.

Fonte: Elaborada pelos autores com adaptação de Pinheiro (2012) e Bauru (1995).

A virada do milênio foi marcada pela conformação de um tecido urbano caracterizado por grandes vazios, quando entrou em voga um novo padrão de segregação espacial representado pelos loteamentos fechados, os quais também começaram a ocupar as franjas da cidade. Este fenômeno revela uma reversão na simplificação da lógica de organização social do espaço urbano que até então era definida pela clivagem centro-periferia. E tais empreendimentos ganharam vulto, diminuindo-se a distância física entre os assentamentos das classes ao mesmo tempo, em que inovaram os mecanismos de separação por muros e a fragmentação socioespacial⁷. Assim:

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

Influenciada pelas representações de grandiosidade e progresso e sob o impulso desenvolvimentista, a “Cidade Sem Limites” reproduziu o padrão de estratificação socioespacial dominante na urbanização brasileira, prevalecendo uma expansão desordenada caracterizada por um território fragmentado interposto por vazios urbanos objeto de especulação imobiliária e, nesse sentido, a provisão de moradias populares – inicialmente através da COHAB-Bauru e posteriormente pelos parcelamentos privados – materializou o acesso desigual e seletivo à terra urbanizada.

As políticas públicas de enfrentamento da favelização após 2008

Após um largo hiato de políticas federais com a extinção do BNH (1986) e da interrupção da produção habitacional da COHAB-Bauru (1996), a retomada da provisão de Habitação de Interesse Social (HIS) em larga escala só ocorreu a partir de 2009, com a regulamentação das ZEIS (Figura 1), pelo Plano Diretor Participativo e, sobretudo, com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Em termos institucionais, o Plano Diretor Participativo (Lei Municipal nº 5.631/2008) representou uma notável inovação ao apontar possibilidades de novos caminhos nas ações do poder público quanto às políticas de habitação social e ao enfrentamento da favelização. Nessa versão, foram incorporados à normativa urbanística local praticamente todos os instrumentos urbanísticos e jurídicos previstos no Estatuto da Cidade (Outorga Onerosa do Direito de Construir; Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo; Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória; Transferência do Direito de Construir; Direito de Preempção, dentre outros), e criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Em que pese o caráter inovador desses e outros instrumentos, nem todos são autoaplicáveis e demandam regulamentação própria para serem implantados, o que exige detalhamento técnico da norma urbanística e, especialmente, determinação política e negociação para suportar os correspondentes custos políticos. A esse propósito, basta citar as objeções e o desgaste em relação a ferramentas, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo. De todo modo, é sintomático que o município tenha se

⁷ Sobre o tema dos enclaves fortificados no caso da cidade de São Paulo, sob uma abordagem antropológica, ver Caldeira (2003). Para uma análise do mesmo fenômeno em cidades médias do interior do estado de São Paulo, sob uma abordagem socioespacial, ver Sposito e Goes (2013). Para uma análise comparada do fenômeno em cidades médias incluindo Bauru, ver Goulart e Bertoni (2023).

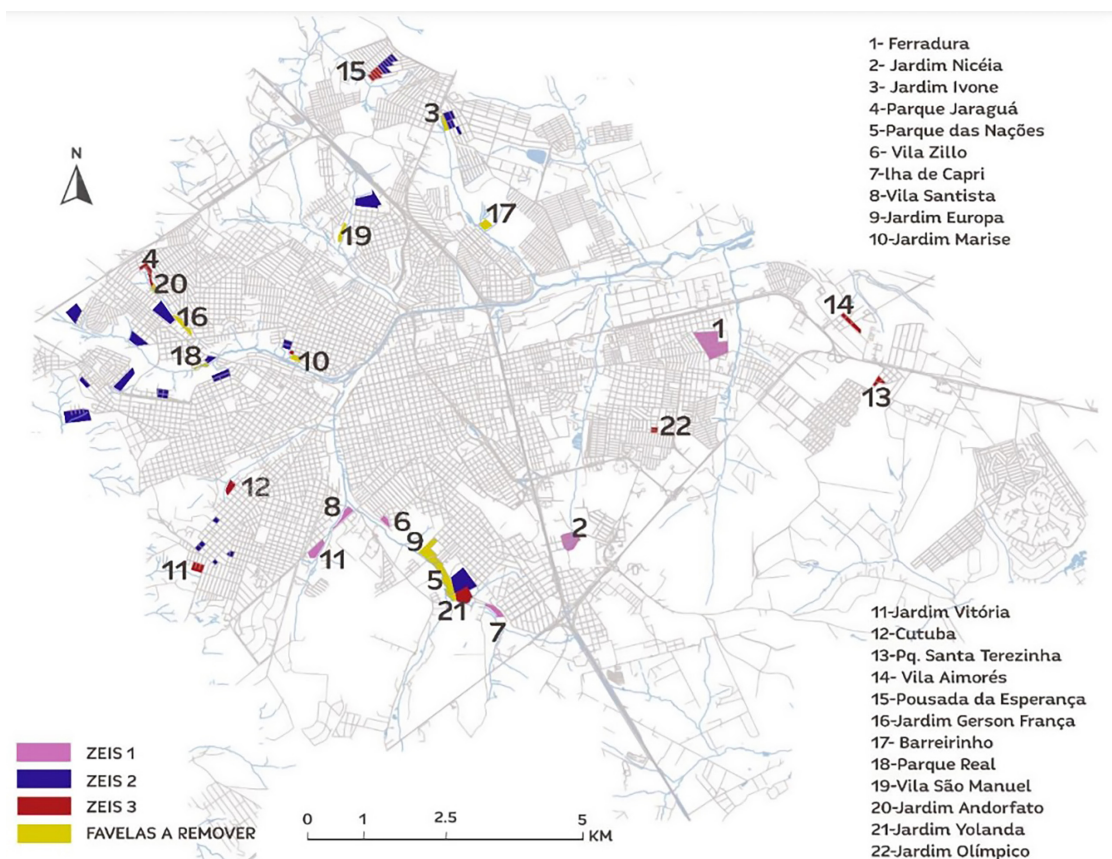


Figura 1 – Mapa das ZEIS e identificação das favelas em 2008.

Fonte: Modificado pelos autores com base em Bauru (2008).

apressado para regulamentar as ZEIS em razão da disponibilidade de recursos federais para financiamento do PMCMV.

Este instrumental e os levantamentos sobre o *déficit* habitacional propiciaram a elaboração de medidas supostamente mais eficazes para lidar com a favelização, com a formulação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que contabilizou 2.435 famílias residentes nas 21 favelas documentadas entre 2010-2011 (Tabela 3).

Para além de representar uma “ferramenta-diagnóstico” com caráter operacional para a mensuração do *déficit*, o PLHIS estabeleceu diretrizes gerais que deveriam ser seguidas pelo município entre os anos de 2012 e 2025 (período dividido em quatro ciclos, de acordo com as mudanças de mandato para as eleições federais-estaduais) para “[...] promover a amortização do *déficit* habitacional e o saneamento de problemas relacionados à condição da moradia que foram identificados” (Bauru, 2011, p. 9).

O PLHIS apontou ainda as possíveis fontes para captação de recursos e estabeleceu orientações para as necessárias mudanças institucionais e legislativas na esfera municipal relativas ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no referido cronograma.

O PLHIS indicou formas de captação de recursos para atender à demanda por habitação e previu ações de regularização fundiária em parte das ocupações, restando 623 famílias a serem encaminhadas para programas de reassentamento habitacional (Bauru, 2011), afora intervenções urbanas que melhorassem o grau de habitabilidade em bairros periféricos que não possuíam cobertura completa de infraestrutura (Tabela 4).

Tabela 3 – Favelas e famílias residentes contabilizadas no PLHIS-Bauru (2011).

Nome do Assentamento	Famílias	Projeção de residentes**
Favela Ferradura	1200	3600
Jardim Iolanda	10	30
Jardim Ivone	116	348
Parque Jaraguá	213	639
Jardim Vitória	86	258
Parque das Nações	120	360
São Manuel	21	63
Jardim Nicéia	240	720
Vila Santa Filomena	39	117
Vila Zillo	10	30
Ocupação Ilha de Capri	30	90
Vila Santista*	10	30
Tibiriçá	20	60
Patrimônio Rio Verde	50	150
Pousada da Esperança	26	78
Vila São João do Ipiranga*	22	66
Parque Santa Terezinha*	45	135
Vila Aimorés	10	30
Geisel / Jardim Olímpico	33	99
Gleba Jardim Europa*	80	240
Jardim Marise	65	195
Fortunato Rocha Lima*	536	1608
Central*	100	300
Jardim Gerson França	25	75
Jardim Flórida (Barreirinho)	6	18
Parque Real	34	102
Jardim Andorfato	15	45
Total	3.183	9.549

Nota: * Parcelamentos irregulares que não configuram situação de precariedade ou subnormalidade. ** Projeção de 3 pessoas por UH.
Fonte: Elaboração própria, com base em Bauru (2011).

Tabela 4 – Metas para as favelas documentadas no PLHIS.

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

Nota: * A mesma favela poderia exigir, em localidades distintas, múltiplas demandas, incluindo simultaneamente remoção, urbanização e regularização fundiária.
Fonte: Elaboração própria, com base em Bauru (2011).

Mas é preciso destacar que as diferenças metodológicas das fontes incorporadas à formulação do PLHIS (IBGE, Fundação João Pinheiro e levantamentos próprios) resultaram em diagnósticos, dados estatísticos e prescrições diferentes, comprometendo a própria eficácia das ações orientadas para enfrentar o gargalo da Habitação de Interesse Social. Dessa forma, mesmo considerando um avanço os esforços na formulação do PLHIS, ainda persistem imprecisão metodológica para mensuração quantitativa do *déficit* e indefinição conceitual no planejamento local.

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

Em termos de ordenação territorial – no período recente que coincide com a implantação dos empreendimentos do PMCMV –, “[...] optou-se pelo congelamento da expansão do perímetro como forma de combater a especulação fundiária, pressionando-se pela ocupação dos vazios urbanos” (Goulart; Terzi; Otero, 2016, p. 564). Entretanto, a produção em loteamentos preexistentes, como apontado por Lamônica (2013) e Damasceno (2021), não garante o acesso a serviços públicos para a população mais pobre, perpetuando as dinâmicas já presentes de segregação socioespacial nas franjas da cidade.

Considerando apenas os dados de produção na primeira fase do PMCMV, entre 2010 e 2013, foram produzidas 5.544 unidades habitacionais, das quais 1.816 UH foram destinadas à Faixa 1 (renda de 0-3 S.M.), distribuídas em sete conjuntos. Dessa parcela, 80% das unidades foram entregues através de sorteios, enquanto outros 20% foram distribuídos por meio da “demanda dirigida”, para as famílias em situação de alta vulnerabilidade. Desse volume, apenas 200 UH foram direcionadas para a população residente em favelas ou em áreas de irregularidade fundiária, o que fez com que o programa, na primeira fase, “[...] não tenha tido suas unidades destinadas para o pior do *déficit* habitacional no município” (Lamonica, 2013, p. 107).

Em 2013, foram contratadas novas unidades habitacionais para a Faixa 1, retornando apenas a partir de 2016 para a faixa 1,5, criada para o PMCMV 2, mudança que já não incluía a produção pública de habitação voltada para os moradores de favelas através de demanda dirigida. Os empreendimentos que ainda receberam moradores transferidos após 2013 registraram atraso nas obras e foram entregues durante a fase 2 do PMCMV (Tabela 5).

Tabela 5 – Transferência de moradores de favela para cada uma das unidades do PMCMV entre 2011-2021.

Ano	Nome do Empreendimento	Famílias transferidas de favelas	% sobre o total de UH
2011	Conj. São João do Ipiranga	38	100,0
2012	Conj. Hab. Jd. Ivone	132	100,0
2012	Conj. Moradas dos Buriti	30	11,8
2014	Res. Três Américas II	18	4,6
2016	Cond. Res. San Sebastian	41	25,6
2017	Res. Chácara das Flores	79	44,8
2017	Res. Chácara das Flores II	71	40,4
2021	Res. Manacás	144	50,0
	Total	553	

Nota: não receberam moradores de favelas o Res. dos Eucaliptos; Res. Mirante da Colina; Res. Arvoredo; Res. Água da Grama; Res. Jd. TV; Res. Três Américas II; Res. Monte Verde I e II.
Fonte: Damasceno (2021); Bauru (2020).

Algumas favelas sofreram intervenções urbanas no período recente, como as favelas, Ferradura; Parque Jaraguá; Jardim Vitória, e Jardim Niceia. A qualidade das obras é contestável em razão de sua incompletude e por não garantirem acesso pleno aos serviços públicos a todos os moradores das comunidades. Entretanto, representam uma mudança de postura no sentido de considerar as comunidades como consolidadas e, de certo modo, incorporadas ao tecido urbano.

Uma nova revisão do Plano Diretor foi iniciada em 2019, cujo diagnóstico identificou novas favelas em Bauru (Figura 2). Em 2016, ano que coincide com a paralisação da produção de HIS da Faixa 1 do PMCMV, foram registradas “16 novas áreas, com uma população estimada em mais de 3 mil famílias”, totalizando 32 áreas em situação de inadequação fundiária urbana (Bauru, 2020, p. 72). Ou seja, o caráter errático da política habitacional, o aquecimento do mercado imobiliário e a diminuição da oferta de moradia para os estratos de mais baixa renda produziram um quadro de profunda distorção em que, concomitantemente à expressiva produção quantitativa do PMCMV, aumentaram os indicadores de favelização da cidade.

Algumas das favelas contempladas no PLHIS que não foram completamente erradicadas, ou que ainda não haviam sido objeto de processos de regularização fundiária, são identificáveis nesse mapa, dentre as quais vale mencionar: Barreirinho (previamente erradicado com a mudança

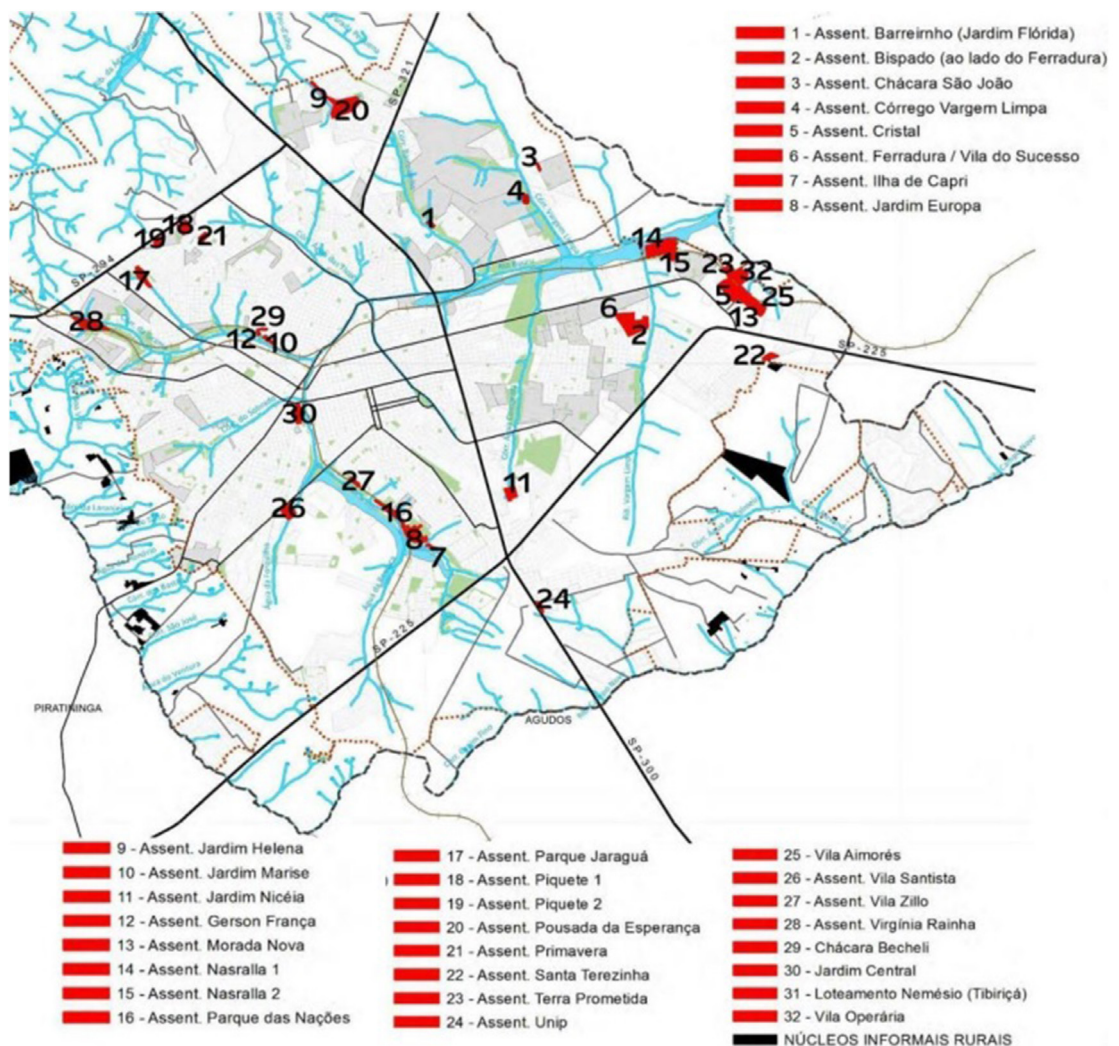


Figura 2 – Localização dos assentamentos irregulares no município de Bauru em 2019.

Fonte: Modificado pelos autores com dados de Bauru (2020).

das famílias para o Jardim Ivone); Favela do Ferradura; Ilha de Capri; Jardim Europa; Jardim Marise; Gerson França; Parque das Nações; Parque Jaraguá; Vila Aimorés; Vila Santista e Jardim Central; e Pousada da Esperança.

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

Uma consideração pertinente a respeito dessas ocupações é que uma parcela considerável desses assentamentos está localizada próxima a outras favelas consolidadas, evidenciando que os núcleos mais antigos exerceram um papel de “ímã” para atrair e estimular novas ocupações, movimento que obviamente guarda relação com a precarização das condições sociais e econômicas da cidade e do país (Tabela 6).

Tabela 6 – Ações da prefeitura municipal de Bauru nas favelas registradas no PLHIS (2011-2024).

Favelas	Remoção	Regularização	Urbanização	Status
Favela Ferradura	Parcial	Completa	Parcial	Regularizada, faltando obras de pavimentação e calçamento
Parque Jaraguá	Parcial	Completa	Parcial	Regularizada, faltando obras de pavimentação, drenagem e calçamento
Jardim Vitória	Parcial	Completa	Parcial	Regularizada, faltando em algumas ruas obras de infraestrutura (85% concluído)
Parque Real	Total	-	-	Erradicada (2012)
Jardim Ivone	Total	-	-	Erradicada (2012)
Barreirinho	Total	-	-	Voltou a ser ocupada após a remoção completa em 2012
Vila Santa Filomena	Total	-	-	Erradicada (2016)
São Manuel	Total	-	-	Erradicada (2017)
Vila Santista	Total	-	-	Erradicada (2021)
Jardim Andorfato	Total	-	-	Erradicada (2021)
Cutuba	Parcial	Completa	-	Regularizada (2018)
Parque das Nações	Parcial	Não Realizada	Não Realizada	A área permanece ocupada e só foram retiradas famílias em situação de maior vulnerabilidade
Jardim Yolanda	Parcial	Não Realizada	Não Realizada	A área permanece ocupada e só foram retiradas famílias em situação de maior vulnerabilidade
Jardim Niceia	Não Realizada	Não Realizada	Total	Urbanizada (2024). Falta regularização.
Jardim Marise	Parcial	Não Realizada	Não realizada	Falta regularização e urbanização completa
Jardim Gerson França	Parcial	Não Realizada	Não realizada	Falta regularização e urbanização completa

Nota: as Favelas Vila Aimorés, Pousada da Esperança, Jardim Europa, Vila Zillo; Ilha de Capri e Parque Santa Terezinha não sofreram intervenção. Fonte: Elaborada pelos autores, 2023.

Em termos territoriais, a ocupação da área do Bispado encontra-se nas mediações da Favela Ferradura; a Chácara Bequeli fica ao lado das favelas Gerson França e Marise; o Jardim Helena faz divisa com a Pousada de Esperança, e as ocupações Piquete I e II estão próximas ao Parque das Nações. Ademais, destaca-se o aglomerado de ocupações recentes na zona leste da cidade, que reúne os Assentamentos Cristal, Morada Nova, Terra Prometida e Vila Operária, próximos à Vila Aimorés. Com a paralisação da produção habitacional financiada pelo governo federal e a crise do PMCMV que chegou ao ápice no período do mandato de Jair Bolsonaro (2019-2022), foram registradas novas iniciativas de regularização fundiária das favelas patrocinadas pela prefeitura municipal de Bauru (Figuras 3 e 4).

A respeito das ações do poder local, Cunha (2020) ressalta a importância das mudanças na legislação, em particular da revisão da Lei Municipal nº 6.904, de 4 de abril de 2017. Com essa nova

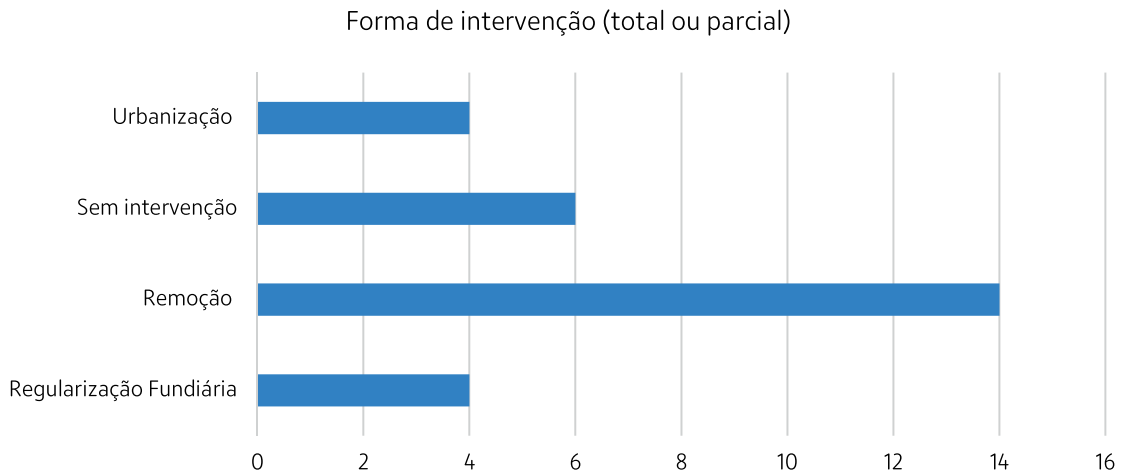


Figura 3 – Ações direcionadas aos núcleos de favela contidos nos PLHIS 2011-2024.

Fonte: Elaborada pelos autores, 2024 (informar ano de elaboração).

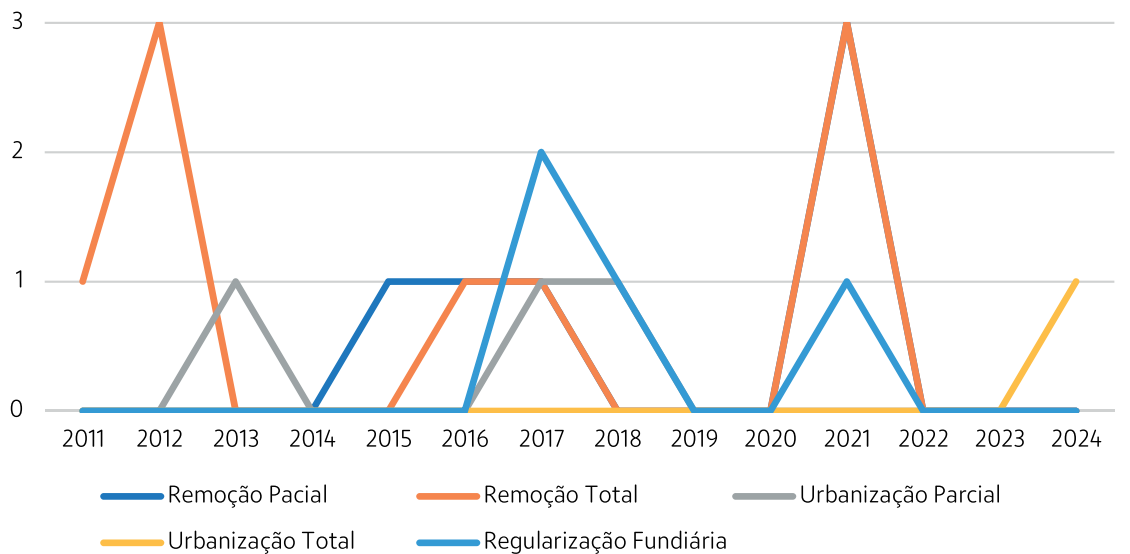


Figura 4 – Quantificação das ações realizadas por categorias entre 2011-2024.

Fonte: Elaborada pelos autores (2024).

norma, foi permitido à prefeitura proceder à doação direta de terrenos a moradores de favelas, o que beneficiou particularmente os habitantes dos assentamentos Jaraguá, Cutuba e Jardim Vitória. A mais emblemática dessas iniciativas foi a regularização da Favela Ferradura, atual Vila do Sucesso, em 2021.

Tais ações beneficiaram 950 famílias moradoras desses assentamentos, que agora contam com o título de propriedade dos imóveis. No entanto, apesar de não possuírem mais a classificação de favela, as ocupações ainda não foram objeto de obras de infraestrutura que alterassem a precariedade urbanística que sempre lhes caracterizou e, tampouco, possuem acesso pleno às políticas ou a bens, serviços e equipamentos públicos.

Considerações Finais

A análise do município de Bauru revela um cenário comum às cidades brasileiras: a expressiva produção habitacional⁸ foi determinante para o estabelecimento de padrões de produção e expansão do espaço urbano, acentuadamente marcado pela fragmentação, pela dispersão, pela persistência da favelização e pela segregação socioespacial.

Os números são autoexplicativos: em um período de, aproximadamente, cinco décadas (1966-2016), foram produzidas 21.762 UH no município, das quais 15.420 pela COHAB-Bauru, e outras 6.342 por meio do PMCMV, excluídas desse cálculo outras modalidades (FICAM, PROCRED *etc.*), agentes de menor impacto (CDHU, PAR *etc.*) e demais empreendimentos privados. Nos termos da mensuração adotada pelas agências governamentais, cujo cálculo sugere, em média, três pessoas por UH, teríamos, estimativamente, 65.286 pessoas assentadas nesse período, números inequivocamente expressivos que representariam quase pouco mais de 17% da população atual, estimada em 379.146 habitantes. Contudo, em um cenário similar ao período de atividade da COHAB-Bauru, a favelização também aumentou expressivamente após a produção habitacional dos tempos do PMCMV.

Uma particularidade dessa cidade se revela a partir dos dados relativos à produção de habitação e do próprio espaço urbano como parte da dinâmica econômica dessa cidade. Os novos loteamentos, que até o ano 1996 eram majoritariamente produzidos pela COHAB-Bauru, e, mais recentemente, o aumento expressivo de loteamentos fechados aqueceram o mercado imobiliário, privilegiando Bauru como um dos polos de “atração” para esse tipo de investimento. O contrassenso reside justamente no fato de que, em um município que possui como parte substancial da sua economia “produzir ainda mais cidade” (e novas habitações), a favelização se mostra crescente.

A produção pública de habitação em todo o período de atuação da COHAB-Bauru (14.822 UH até 1996) e do CDHU (983 UH) totaliza 15.805 unidades voltadas para as classes populares. Desse montante, apenas 1.621 UH foram feitas em regime de mutirão e orientadas especificamente para moradores de favelas. Em 2004, ano anterior à paralisação completa da produção de habitação para as faixas mais baixas de renda, o número de casas em favelas era de 1.845, montante que supera toda a produção habitacional direcionada para este público, produzida entre 1981 (data da construção do primeiro conjunto em regime de mutirão) e 2005, quando foi finalizado o último conjunto habitacional público de mutirão pela CDHU.

Relacionando a soma das famílias antes residentes nas favelas (553), entre as que foram reassentadas em conjuntos do PMCMV/Faixa 1, e a expectativa de remoção de 584 famílias contida

⁸ A ampla produção habitacional inclui tanto a provisão pública, iniciada durante o período de atuação da COHAB-Bauru e, posteriormente, pelo PMCMV, quanto privada, produção de loteamentos fechados para alta renda e habitação social de mercado.

no Plano (Bauru, 2011, p. 84), o total de reassentados corresponde a 94,7% do previsto no PLHIS. Esta porcentagem pode causar a falsa impressão de que o planejamento foi executado conforme o previsto – ao menos em uma análise quantitativa e superficial –, já que a maioria das famílias com necessidade de remoção foi realocada para novas residências. Mas esta conclusão é desautorizada pela falta de revisão dos dados quantitativos sobre as famílias residentes em favelas (atualizado pela última vez em 2011) realizados pela prefeitura. Ademais, não foi elaborado um novo Plano de Habitação, não havendo a possibilidade de comparação possível entre as necessidades habitacionais de 2023 e os dados sobre a situação habitacional produzidos há mais de dez anos.

Na produção em larga escala de novas habitações, chama atenção o baixo número de UH dedicados para demanda dirigida, que poderia chegar a 50% das unidades, segundo os critérios do PMCMV. Das 5.288 UH produzidas para a Faixa 1, apenas 10,45% foram direcionadas para os moradores de favela.

As favelas “erradicadas” no período recente foram transferidas para HIS do PMCMV, enquanto os assentamentos regularizados recentemente carecem de obras de infraestrutura, em maior ou menor grau. A regularização fundiária tira o *status* da ocupação de favela (que, para ser classificada como tal, atravessa a falta do título de propriedade), mas, para os moradores, ainda não são universalizados acessos a equipamentos e serviços públicos essenciais, mantendo os “novos bairros” em situação de segregação socioespacial e precariedade urbanística.

É importante observar que as políticas de urbanização e regularização fundiária em favelas, mesmo que populares há décadas em grandes centros urbanos, só se tornaram uma forma de intervenção no município de Bauru a partir da formulação do Plano Diretor Participativo de 2008 (pós-Estatuto da Cidade). Além dessas ações serem recentes e ainda pouco exploradas pelo poder público, parte considerável dos núcleos de favela já não poderia ser consolidada em razão de suas dimensões e localização (baixa densidade, próximos a fundos de vale, ferrovias ou rodovias). A lógica de remoção é reforçada pela própria dinâmica econômica da cidade, que possui como parte fundamental a produção de novas unidades habitacionais e loteamentos.

A revisão do Plano Diretor foi iniciada em 2019 e aponta que, em 2016, coincidente com a paralisação da produção de Habitação de Interesse Social para a Faixa 1 do PMCMV, foram registradas aumento da população em situação precariedade urbana e habitacional. Ou seja, o caráter errático da política habitacional, o superaquecimento do mercado imobiliário e a progressiva diminuição da oferta de moradia para os estratos de mais baixa renda produziram um quadro de profunda distorção em que, concomitantemente à expressiva produção quantitativa do PMCMV, houve registro de aumento das ocupações irregulares na cidade.

Desse modo, podemos concluir que a produção de habitação popular pelo Estado não empreendeu ações e políticas proporcionais no direcionamento das UHs para a população das favelas e em situação de vulnerabilidade socioeconômica – como regularização fundiária, urbanização e reformas de habitações com dotação de infraestrutura –, acompanhando parte do padrão histórico brasileiro, cujas políticas de habitação privilegiam a produção quantitativa de habitação orientada para o mercado imobiliário.

Referências

- Andrade, T.A.; Lodder, C. A (org.). *Sistema Urbano e Cidades médias no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979.
- Bauru. Plano diretor de Bauru 1996: caderno de dados, levantamentos, diagnóstico, lei nº 4.126/1996. Bauru: Secretaria Municipal de Planejamento, 1995.

- Bauru. *Plano Diretor Participativo: Etapas do Projeto Bauru*, 2008. Disponível em: <https://sites.bauru.sp.gov.br/planodiretor/etapas.aspx>. Acesso em : 19 jun. 2022.
- Bauru. *Plano local de habitação de interesse social*. Bauru: PMB, 2011.
- Bauru. *Leitura Técnica e Leitura Comunitária do Plano Diretor Participativo de 2020*. Prefeitura Municipal de Bauru; DEMACAMP, 2020. Disponível em: <https://pdbauru2019.webflow.io/p-documentos/documentos>. Acesso: 5 jul. 2022.
- Brasil. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 jul. 2001.
- Brasil. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 jun. 2005.
- Brasil. Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, seu Comitê Gestor e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 jan. 2007.
- Brasil. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera, entre outras, a Lei nº 10.257/2001. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 jul. 2009.
- Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Guia para o mapeamento e caracterização de assentamentos precários*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.
- Bueno, L. M. M. *Projeto e favela: metodologias para projetos de urbanização*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- Caldeira, T. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp/ Editora34, 2003.
- Cano, W. *Ensaio sobre a crise urbana do Brasil*. Campinas: Unicamp, 2011.
- Cano, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1990.
- Cardoso, A. L. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: Morais, M. P.; Krause, C.; Lima Neto, V. C. (org.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasil: IPEA, 2016. p. 29-52.
- Carvalho, A. M. Favela-Discurso: das definições operacionais institucionais à instauração da favela-problema. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 17., 2017, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: Anpur, 2017. p. 1-19.
- Catelan, M. J. *A Produção do Espaço em Bauru: do subterrâneo à superfície*. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.
- Corghì, F. N. *Urbanização e segregação sócio-espacial em Bauru (SP): um estudo de caso sobre a Bacia hidrográfica do Córrego da Água Comprida*. 195 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008. Disponível em: <http://www.bv.fapesp.br/pt/publicacao/74448/>. Acesso em: 8 nov. 2019.
- Cunha, M. M. *Informalidade Urbana e Segregação Socioespacial em Bauru: o caso do Jardim Niceia*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista, Franca, 2020.
- Damasceno, B. C. *Políticas públicas de habitação social em cidades médias do interior paulista – 2000-2020*. 2021. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2021.
- Ghirardello, N. *Bauru em temas urbanos*. Tupã: ANAP, 2020.
- Goulart, J. O.; Bertoni, I. C. Urbanizaciones cerradas y la nueva segregación urbana en ciudades medias y del interior en Brasil In: Gusman, I. et al. *América Latina ante los (nuevos) retos de la justicia social y ambiental*. Madrid: Asociación Española de Geografía, 2023. v. 1, p. 1-921.
- Goulart, J. O.; Terci, E. T.; Otero, E. V. Segregação socioespacial e política urbana em cidades médias do Brasil contemporâneo. *Caderno CRH*, v. 29, n. 78, p. 553-570, 2016.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sobre a mudança de aglomerados subnormais para favelas e comunidades urbanas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

- Krause, C. *et al.* Introdução. In: Krause, C.; Denaldi, R. (org.). *Núcleos Urbanos Informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional*. Brasília: IPEA, 2022. p. 13-25.
- Lamonica, N. *Adensamento e habitação: a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Bauru (SP) sob a ótica da sustentabilidade*. 128 f. 2013. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2013.
- Leitão, G. Reconhecendo a diversidade das favelas cariocas. In: Silva, J. D. S. E. (org.). *O que é a Favela, afinal?* Rio de Janeiro: Observatório das Favelas, 2009. p. 36-45.
- Losnak, C. J. *Polifonia urbana: imagens e representações – Bauru 1950-1980*. Bauru: EDUSC, 2004.
- Maricato, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- Negri, B. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas: Unicamp, 1996.
- Otero, E. V. *Reestruturação urbana em cidades médias paulistas: a cidade como negócio*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- Pinheiro, G. M. *As chuvas extremas e suas repercussões no espaço urbano de Bauru/SP: 1978 a 2008*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.
- Santos, J. S. *Política habitacional e urbanização: o protagonismo da COHAB-Bauru na cidade sem limites*. Trabalho Final de Graduação (Curso de Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2023.
- Silva, L. M. A continuidade do “problema da favela”. In: Oliveira, L. L. (org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. p. 220-237.
- Sposito, M. E. B.; Côes, E. M. *Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial*. Ed. Unesp, 2013.
- Tavares, J. C. *Polos urbanos e eixos rodoviários no Estado de São Paulo*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2015.
- UN-Habitat. *The challenge of slums: global report on human settlements*. London: Earthscan, 2003.
- Valladares, L. *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- Zaluar, A.; Alvito, M. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

Colaboradores

Curadoria de dados; investigação; análise formal; redação do manuscrito original: A. B. P. Krause.
Supervisão; revisão e edição do texto: J. O. Goulart.