



AS FAVELAS NOS PLANOS E OS PLANOS PARA AS FAVELAS - BAURU (SP)

Bruna Urze¹

Anna Beatriz Pianca Krause²

1 INTRODUÇÃO

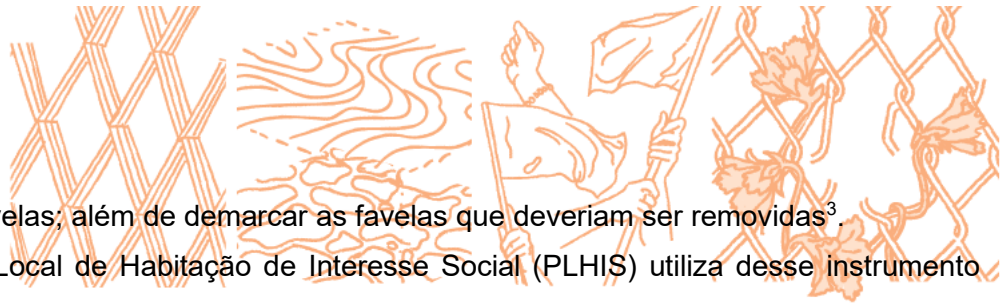
Este estudo analisa a evolução das políticas e ações previstas para favelas e assemelhados na cidade de Bauru (SP) em três momentos: (1) no Plano Diretor de 2008; (2) no Diagnóstico publicado na primeira fase de sua revisão iniciada em 2019; e (3) no Diagnóstico publicado em 2025, após a retomada das atividades de revisão do instrumento. O objetivo é demonstrar como as mudanças terminológicas se relacionam e refletem nas políticas públicas e econômicas direcionadas para esses espaços, acompanhando as transformações das abordagens estatais. A pesquisa aponta a necessidade de reavaliar criticamente as políticas urbanas e habitacionais das últimas décadas, com base em estudos de caso que revelam como o Estado brasileiro atua — ou se omite — na redução das desigualdades socioespaciais. Também denuncia a persistência de um padrão de intervenção que, por meio de discursos técnicos, tende a naturalizar a marginalização da população que vive nas favelas e comunidades urbanas.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

O primeiro Plano Diretor Municipal (PDM) de Bauru, elaborado pós-Estatuto das Cidades (Lei Municipal nº 5.631/08), incitou a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), regulamentada pela Lei Municipal nº 5.766/09, que conduziu e ainda rege a classificação das áreas através da divisão em: ZEIS 1: áreas particulares ocupadas por favelas; ZEIS 2: áreas vazias destinadas à construção de HIS; ZEIS 3: áreas públicas

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, UNESP- Bauru, e-mail: bruna.urze@unesp.br

² Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, UFABC, e-mail: anna.krause@ufabc.edu.br



ocupadas por favelas, além de demarcar as favelas que deveriam ser removidas³.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) utiliza desse instrumento jurídico para determinar as ações que deveriam ser desenvolvidas nos anos seguintes no que tange a regularização, remoção ou urbanização das áreas de favelas. No entanto, mesmo com a previsão de ações diversas para os núcleos no período entre a vigência do Plano (2008) e o início da fase da sua reelaboração (2018), predominaram as ações de remoção (9 núcleos, entre remoções totais e parciais) viabilizadas pelo superaquecimento da produção imobiliária durante as duas primeiras fases do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). As ações de urbanização foram incompletas (3 núcleos), com obras de asfaltamento, iluminação e drenagem em apenas parte dos assentamentos.

Conforme previsto no Estatuto das Cidades, é iniciada após 10 anos a revisão do Plano Diretor de 2008. Divulgado pela Prefeitura, o relatório técnico desenvolvido pela empresa de consultoria urbana Demacamp em 2019⁴ inclui as favelas em uma terminologia abrangente: “Núcleos Urbanos Informais” (NUIs). São identificadas 32 áreas urbanas, além de núcleos rurais.

A primeira revisão do PDM ocorreu de 2019 a 2021, sendo retomada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) após três anos de lapso, ao final de 2024. Atualmente (2025), o Plano Diretor está novamente em revisão, em paralelo com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, cuja lei inicial é a de 1982 (Lei Municipal nº 2.339/82), e se encontra fragmentada em diversas outras legislações e regulamentos.

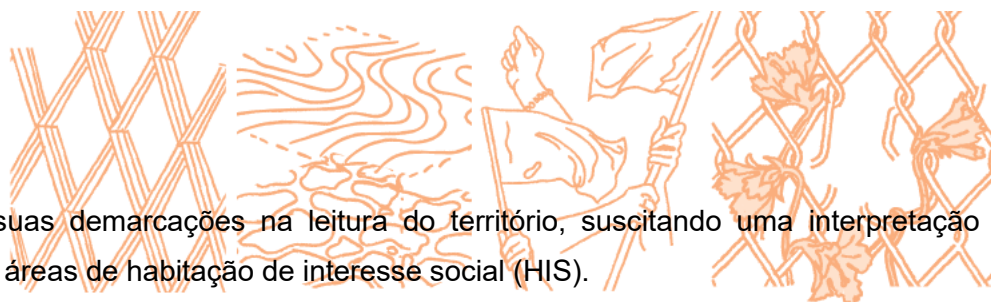
A revisão atual do Plano inclui mais uma reformulação das nomenclaturas para ocupações irregulares. A classificação recente divide os NUIs em Consolidados — assentamentos regularizados, favelas e comunidades (FCU) — e Não Consolidados — acampamentos, loteamentos clandestinos e irregulares.

Os assentamentos “Não Consolidados” atravessam um processo de insegurança jurídica na sua definição. Os acampamentos, por exemplo, adquirem classificações pelo poder público como “temporários, mas que podem vir a se consolidar com o tempo, dependendo de políticas públicas e condições socioeconômicas, evoluindo para favelas e comunidades urbanas”⁵. O diagnóstico não apresenta uma proposta atualizada para a Lei de

³ GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. **A Dinâmica Urbana de Cidades Médias do Interior Paulista sob o Estatuto da Cidade**. In: Anais do XII Seminário Internacional da Rede Ibero americana de Pesquisadores. Belo Horizonte/ UFMG, 2012.

⁴ BAURU. **Leitura Técnica e Leitura Comunitária do Plano Diretor Participativo de 2019**.

⁵ BAURU. **Diagnóstico Atualizado**. São Paulo, 2025. p. 219



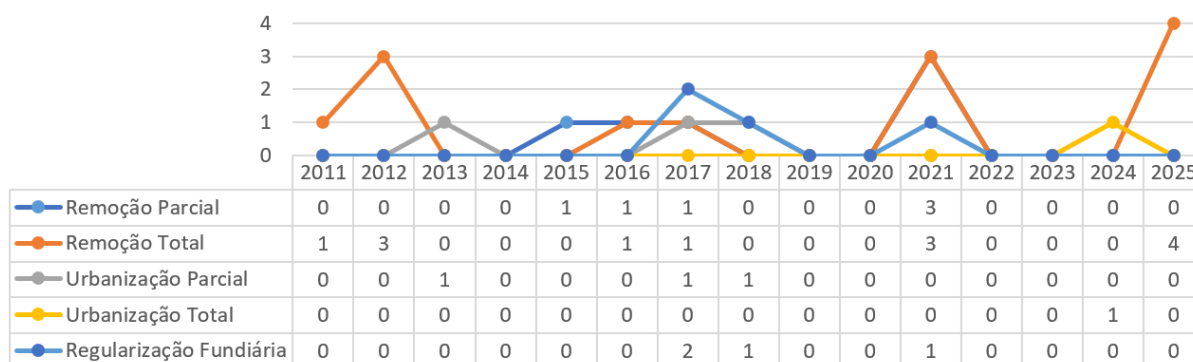
ZEIS, e ignora suas demarcações na leitura do território, suscitando uma interpretação fragmentada das áreas de habitação de interesse social (HIS).

A mudança na terminologia é consonante com dois períodos importantes de mudanças nas políticas públicas destinadas às favelas. O primeiro, envolve um arrefecimento das políticas habitacionais, com a queda de recursos destinados para a Faixa 1 do MCMV durante o governo Dilma. Não foram contratadas novas unidades dentro dessa categoria em Bauru desde 2014, e as entregas de HIS que ocorreram nos anos posteriores são apenas consequência dos atrasos na construção dos empreendimentos. Além disso, acompanha as alterações na legislação federal, consolidada pela Lei nº 13.465/17 que modificou parâmetros da regularização fundiária urbana.

As políticas dominantes a partir de 2017 foram justamente de regularização fundiária, na ausência de recursos para conduzir outras ações de urbanização e construção de HIS. Entre 2017 e 2021 foram regularizados dois bairros populares e duas favelas. No entanto, essas ações não foram acompanhadas de melhorias urbanísticas nesses núcleos.

Das ações recentes, cabe destaque a remoção de favelas na Zona Sul da Cidade, em área que deverá abrigar um conjunto habitacional financiado por recursos de múltiplas fontes. Seu processo de aprovação deverá ser concluído em 2027, e até que seja viabilizada a entrega das unidades, as famílias removidas serão acompanhadas por programas de assistência social⁶.

Figura 1: Ações municipais nas favelas de Bauru entre 2011-2025



Fonte: Elaborado pelas autoras

⁶ Notícia disponível em: <<https://www.bauru.sp.leg.br/imprensa/noticias/audiencia-publica-vai-acompanhar-repercussoes-das-remocoes-das-familias-do-jardim-europa/>>



3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

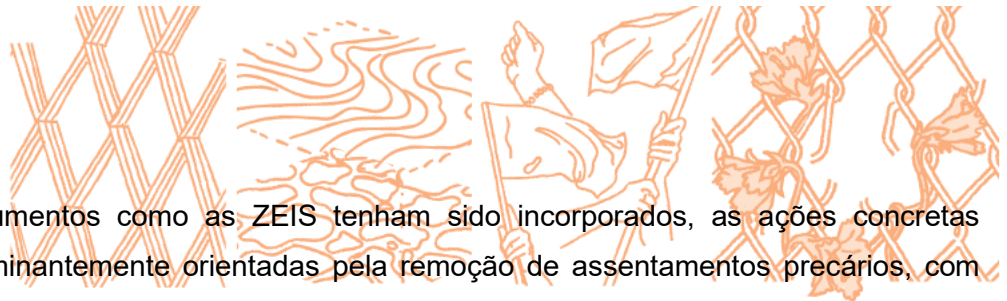
Entre 2008 e 2018, o aquecimento do mercado imobiliário e a redução progressiva da oferta de habitação voltada à população de baixa renda agravaram a situação de precariedade habitacional e urbanística. Embora houvesse marcos legais, as ações de regularização foram pontuais, tornando-se mais viáveis apenas após as mudanças legislativas de 2017. Com a crise econômica e os impactos sociais da pandemia de COVID-19 em 2020, as favelas e ocupações precárias se multiplicaram. A partir de 2024, após um período de inércia, o poder público retoma, de forma isolada, investimentos em urbanização e construção de HIS. No entanto, o atendimento às populações em situação de vulnerabilidade permanece limitado e sujeito a disputas na política municipal.

Em 2008, as favelas eram reconhecidas pelas ZEIS, enquanto a revisão de 2019 se limita a demarcar as áreas consideradas passíveis de regularização como Núcleos Informais. A atual revisão do Plano (2025) faz o inverso e redivide as precariedades em subníveis, que privilegiam a consolidação de núcleos específicos em detrimento da categoria dos “temporários”. Ao fragmentar os NUIs, reproduz uma hierarquia que invisibiliza territórios em situação de maior vulnerabilidade, negando-lhes o reconhecimento como espaços de direito. Tal dinâmica reforça a dívida histórica do Estado com essas populações, agravada pela descontinuidade das políticas habitacionais e pela captura do planejamento urbano por interesses privados.

Os resultados evidenciam que, mesmo com a criação de ZEIS e a previsão de ações integradas no PDM de 2008, prevaleceu uma lógica redistributiva excludente, que priorizou a remoção em detrimento da urbanização ou regularização. Instrumentos como a regularização fundiária oscilam entre seu potencial reparatório e sua subordinação a lógicas mercantis.

As mudanças terminológicas nas cartografias oficiais refletem não apenas uma evolução discursiva, mas a materialidade das políticas urbanas em conflito: de um período marcado por remoções (2008-2016), impulsionadas pelo MCMV e pelo mercado imobiliário; para uma fase de captação limitada de recursos federais (2017-2021), onde a regularização fundiária tornou-se a alternativa viável, mas ainda acompanhada de ações de remoção; e por fim, as atividades a partir de 2024 retomam as ações de remoção e urbanização, ainda de forma pontual, desconectadas de um plano de habitação que relacione as novas áreas demarcadas à diretrizes específicas.

Os planos diretores elaborados no contexto pós-Estatuto das Cidades, como o de Bauru em 2008, demonstram a distância entre a previsão normativa e sua efetivação prática.



Ainda que instrumentos como as ZEIS tenham sido incorporados, as ações concretas seguiram predominantemente orientadas pela remoção de assentamentos precários, com escassos avanços em urbanização ou regularização fundiária. Mesmo diante dessas limitações, a existência do PDM de 2008 representou um marco importante, pois criou bases jurídicas e discursivas que mantiveram aberto o campo de disputa por direitos e reconhecimento territorial.

Entretanto, houve após 2016 o enfraquecimento das políticas urbanas e habitacionais, refletido na revisão fragmentada dos planos diretores e na priorização de intervenções pontuais, descoladas de uma política urbana inclusiva e estrutural. A redefinição das categorias territoriais e a descontinuidade das ações ilustram como o planejamento urbano é um terreno permeado por interesses conflitantes. O cenário exige um reposicionamento do direito à cidade e à moradia digna como eixos centrais das políticas urbanas, garantindo o enfrentamento da reprodução das desigualdades, e a permanência qualificada das populações que habitam esses territórios.

REFERÊNCIAS

BAURU (Assessoria de Imprensa). Audiência Pública vai acompanhar repercussões das remoções das famílias do Jardim Europa. *In*: Assessoria de Imprensa. **Câmara Municipal de Bauru**. Bauru, 27 mai. 2025. Disponível em: <<https://www.bauru.sp.leg.br/imprensa/noticias/audiencia-publica-vai-acompanhar-repercussoes-das-remocoes-das-familias-do-jardim-europa/>> . Acesso em: 30/06/2025.

BAURU. **Diagnóstico Atualizado**. São Paulo, 2025. Disponível em: <<https://sites.bauru.sp.gov.br/planodiretor/documentos#link>> . Acesso em: 05/06/2025.

BAURU. **Leitura Técnica e Leitura Comunitária do Plano Diretor Participativo de 2019**. Disponível em: <<https://pdbauru2019.webflow.io/p-documentos/documentos>> . Acesso: 25/06/2025

GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. A Dinâmica Urbana de Cidades Médias do Interior Paulista sob o Estatuto da Cidade. *In*: **Anais do XII Seminário Internacional da Rede Ibero americana de Pesquisadores**. Belo Horizonte/ UFMG, 2012.