



Regionalização político-administrativa como estratégia no desenvolvimentismo autoritário no estado de São Paulo.

Regionalización político-administrativa como estrategia en el desarrollismo autoritario en el estado de São Paulo

SIMPÓSIO E1_03 Desarrollismo en Iberoamérica: estrategias, doctrinas y formas de los procesos de urbanización

Resumo: Propõe-se, neste artigo, analisar a regionalização político-administrativa do estado de São Paulo e sua conexão com a política urbano-habitacional durante o regime militar no Brasil (1964–1985), no contexto do desenvolvimentismo autoritário praticado no período. A reflexão se realiza em torno da produção das Companhias de Habitação Popular (COHABs), criadas no âmbito da nova política urbano-habitacional. São abordadas as transformações territoriais articuladamente às estratégias políticas em torno da instituição das Regiões Administrativas (RA). O período de estudo refere-se à segunda metade do século XX, com foco na Região Administrativa Central (São Carlos e Araraquara). Buscando dialogar com processos autoritários semelhantes na Iberoamérica, parte-se da premissa de que a regionalização paulista praticada no período tenha atendido às demandas de planejamento estatal e à reprodução da sociedade de classes. O estudo enfatiza a legislação que formalizou a divisão do estado em regiões polarizadas por centros urbanos estratégicos, articulando-se às diretrizes urbanísticas do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), financiadas pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). A política urbano-habitacional constituiu-se em instrumento de centralização administrativa e controle territorial, com a finalidade de fortalecer a hierarquização regional e reproduzir dinâmicas de segregação socioespacial no processo de urbanização. A análise mobiliza o quadro jurídico-legal federal, estadual e municipal na RA Central paulista, destacando a regulamentação de cada município sobre o crescimento urbano e a provisão habitacional. Ao investigar o papel das sete COHABs paulistas enquanto instituições inseridas na estrutura regional e produtoras de conjuntos habitacionais, o trabalho busca compreender como essas empresas estatais operaram no entrelaçamento entre política habitacional e planejamento territorial.

Palavras-chave: Regionalização, urbanização, controle territorial, política habitacional, regimes autoritários.

Resumen: *Se propone, en este artículo, analizar la regionalización político-administrativa del estado de São Paulo y su vinculación con la política urbano-habitacional durante el régimen militar en Brasil (1964–1985), en el contexto del desarrollismo autoritario practicado en el período. La reflexión se desarrolla en torno a la producción de las Companhias de Habitação Popular (COHABs) (Compañías de Vivienda Popular), creadas en el marco de la nueva política urbano-habitacional. Se abordan las transformaciones territoriales articuladas a las estrategias políticas en torno a la institucionalización de las Regiones Administrativas (RA). El período de estudio corresponde a la segunda mitad del siglo XX, con énfasis en la Región Administrativa Central (São Carlos y Araraquara). En diálogo con procesos autoritarios semejantes en Iberoamérica, se parte de la premisa de que la regionalización paulista practicada en el período atendió a las demandas de planificación estatal y a la reproducción de la sociedad de clases. El estudio enfatiza la legislación que formalizó la división del estado en regiones polarizadas por centros urbanos estratégicos, articulándose con las directrices urbanísticas del Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) (Servicio Federal de Vivienda y Urbanismo), financiadas por el Banco Nacional da Habitação (BNH) (Banco Nacional de la Vivienda). La política urbano-habitacional se constituyó como un instrumento de centralización administrativa y control territorial, con el propósito de fortalecer la jerarquización regional y reproducir dinámicas de segregación socioespacial en el proceso de urbanización. El análisis moviliza el marco jurídico-legal federal, estadual y municipal en la RA Central paulista, destacando la regulación de cada municipio respecto del crecimiento urbano y la provisión habitacional. Al investigar el papel de las siete COHABs paulistas como instituciones insertas en la estructura regional y productoras de conjuntos habitacionales, el trabajo busca comprender cómo estas empresas estatales operaron en la articulación entre política habitacional y planificación territorial.*

Palabras-clave: *Regionalización, urbanización, control territorial, política habitacional, regímenes autoritarios.*

Introdução

O desenvolvimentismo autoritário que marcou o Brasil durante o regime militar (1964–1985) estruturou-se a partir da articulação entre planejamento estatal, centralização administrativa e reorganização territorial, produzindo transformações profundas nos processos de urbanização e na configuração regional do país. Inserido em um contexto mais amplo de experiências autoritárias na Iberoamérica, esse projeto político-econômico atribuiu papel estratégico ao ordenamento do território, compreendendo a regionalização e a política urbano-habitacional como instrumentos fundamentais de gestão, controle e indução do desenvolvimento (LENCIONI, 2003; CORRÊA, 1995).

No estado de São Paulo, a organização político-administrativa do território consolidou-se como estratégia central da ação planejadora do Estado, articulando a expansão e o adensamento da industrialização no interior paulista, a hierarquização dos centros urbanos e a racionalização da gestão pública. A instituição das Regiões Administrativas (RA), formalizada a partir do final da década de 1960, não apenas reorganizou a estrutura administrativa estadual, como também estabeleceu as bases institucionais para a implementação de políticas setoriais, entre as quais se destaca a política urbano-habitacional. Conforme indicado por Souza (1976), a regionalização paulista deve ser compreendida como um instrumento simultaneamente técnico e político, orientado à organização do território e à coordenação da ação estatal.

A política urbano-habitacional implementada nesse contexto, ancorada no Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e no Banco Nacional da Habitação (BNH), estruturou um modelo de intervenção estatal fortemente vinculado à lógica empresarial e à mercantilização do espaço urbano. As Companhias de Habitação Popular (COHABs), criadas como operadoras desse sistema, desempenharam papel decisivo na produção de conjuntos habitacionais e na expansão do tecido urbano dos municípios paulistas, sobretudo no interior do estado. Essa atuação institucional ocorreu por meio da articulação e da sobreposição de escalas administrativas, institucionais e territoriais, revelando a centralidade do Estado na organização do território e na mediação entre interesses econômicos e políticas públicas (NEGRELOS, 2021).

Embora se trate de uma pesquisa histórica, parte-se do pressuposto de que as questões analíticas emergem do presente, sendo o recorte espacial contemporâneo um instrumento para a leitura de processos pretéritos de formação territorial. A escolha da Região Administrativa Central como unidade de análise não decorre de sua configuração institucional atual, mas da possibilidade de compreender, em escala regional, as relações históricas entre municípios, agentes estatais e políticas públicas. Como destaca Santos (2008), a análise do espaço exige atenção às múltiplas escalas de ação e às formas pelas quais decisões institucionais condicionam práticas e processos localizados.

Nesse sentido, a observação das emancipações municipais e das transformações nas relações intermunicipais constitui elemento central da investigação. Municípios que existiam e se articulavam antes da criação formal das Regiões Administrativas passaram a ser enquadrados em uma nova lógica de planejamento e gestão territorial, permitindo identificar continuidades, rupturas e disputas associadas à redefinição regional. A ausência de uma região metropolitana formal e o predomínio de cidades de pequeno e médio porte conferem especificidades à Região Administrativa Central, cuja formação revela dinâmicas próprias de articulação regional no contexto do desenvolvimentismo autoritário.

Diante desse quadro, o presente artigo analisa a regionalização político-administrativa do estado de São Paulo como estratégia do desenvolvimentismo autoritário, examinando as articulações regionais da política habitacional e os efeitos cumulativos de sua implementação sobre a produção do espaço urbano em escala municipal, ao longo da segunda metade do século XX, com foco na Região Administrativa Central.

Regionalização político-administrativa e planejamento estatal em São Paulo

A regionalização político-administrativa do estado de São Paulo deve ser compreendida como um processo histórico e institucional contínuo, articulado às estratégias de planejamento estatal e às transformações econômicas e territoriais ao longo da segunda metade do século XX. Embora a institucionalização das Regiões Administrativas se consolide durante o regime militar, a regionalização não se configura como uma criação desprovida de antecedentes, mas como o resultado de formulações técnicas e debates anteriores no âmbito do planejamento estadual. O debate sobre a divisão regional do território paulista antecede o golpe de 1964 e encontra uma formulação sistematizada no âmbito do II Plano de Ação do Governo do Estado (II PAGE), elaborado entre 1963 e 1966. Nesse contexto, a regionalização já era concebida como instrumento de planejamento, articulando organização administrativa, infraestrutura e desenvolvimento econômico, a partir da identificação de polos urbanos e áreas de influência (TAVARES, 2015).

A materialização cartográfica dessas formulações evidencia a centralidade atribuída aos polos urbanos e às áreas de influência na proposta de organização regional do território paulista elaborada no II PAGE (Figura 1).

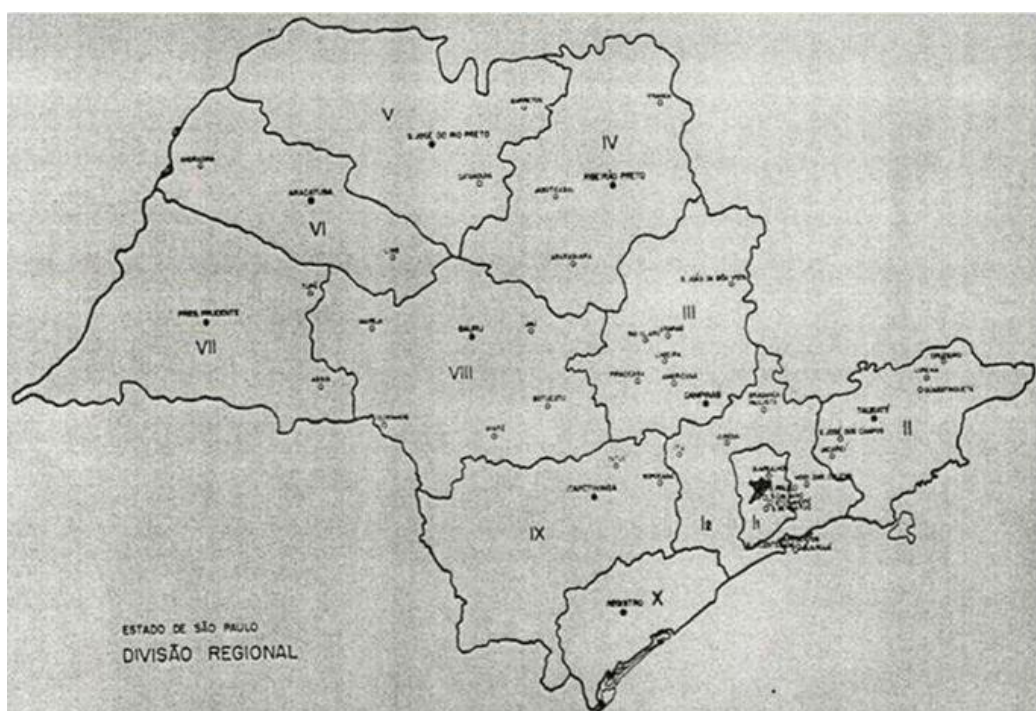


Figura 01: Proposta de regionalização do estado de São Paulo no II Plano de Ação do Governo do Estado (1963–1966). Fonte: Tavares (2015, p. 82).

A partir da instauração do regime militar, essas formulações prévias foram apropriadas e reorganizadas segundo uma racionalidade tecnocrática, conferindo novo estatuto político-administrativo à regionalização. Nesse contexto, a regionalização político-administrativa passou

a integrar o conjunto de estratégias estatais mobilizadas no desenvolvimentismo autoritário, articulando planejamento territorial, centralização administrativa e reorganização das escalas de intervenção do Estado. Ao longo da década de 1960, em consonância com a expansão e o adensamento da industrialização no interior paulista, o planejamento regional assumiu papel central na racionalização da ação governamental e na hierarquização dos centros urbanos, buscando adequar o território às exigências do crescimento econômico e da modernização produtiva (SELINGARDI-SAMPAIO, 2009; TAVARES, 2015).

Nesse período, a regionalização foi concebida como instrumento técnico-administrativo capaz de integrar políticas setoriais e orientar a atuação do Estado em escala supra municipal. Conforme indicado por Souza (1976), a regionalização paulista deve ser compreendida como um tema simultaneamente geográfico e político, no qual a definição de recortes regionais expressa disputas em torno da organização do território e da distribuição do poder estatal. A criação das Regiões Administrativas, formalizada pelo Decreto Estadual nº 48.162, de 1967, instituiu uma divisão territorial baseada na polarização por centros urbanos estratégicos, dotados de maior capacidade administrativa, econômica e de oferta de serviços, estabelecendo as bases institucionais para a ação coordenada do Estado em escala regional.

A configuração das Regiões Administrativas expressou uma concepção de planejamento que atribuía às cidades-sede o papel de núcleos articuladores do desenvolvimento regional, reforçando relações de dependência e subordinação entre municípios de diferentes portes. Estudos sobre o planejamento estadual paulista indicam que essa hierarquização territorial esteve associada à seletividade dos investimentos públicos e à priorização de áreas consideradas estratégicas para a expansão econômica, contribuindo para a reprodução de desigualdades regionais (NEGRELOS, 2021; CUCATO, 2023). Essa continuidade pode ser visualmente apreendida na divisão político-administrativa vigente em 1970, tal como apresentada e analisada por Souza (1976), evidenciando a permanência dos recortes regionais adotados no período (Figura 2).

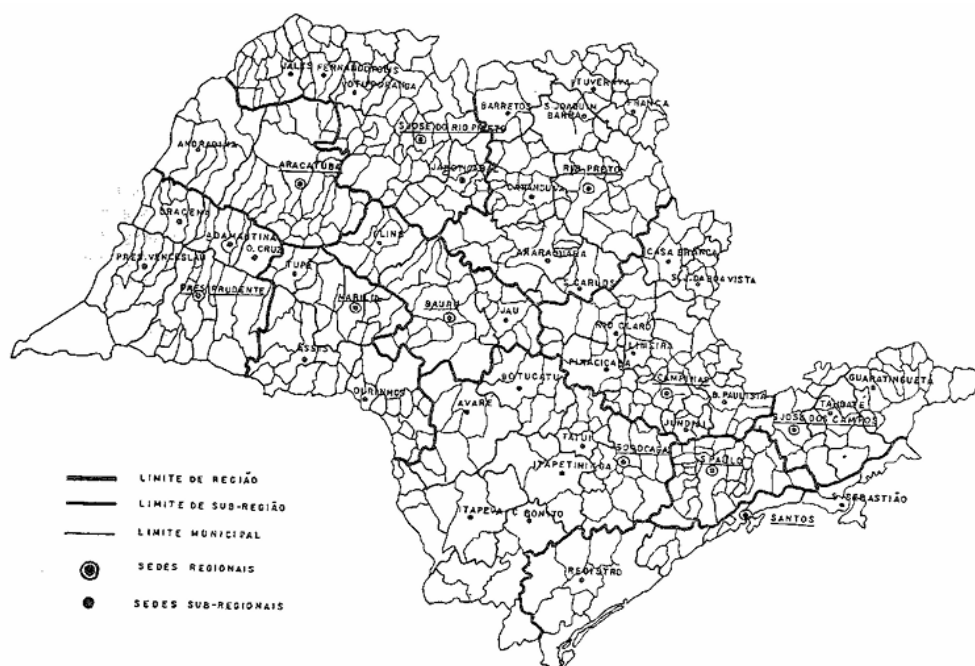


Figura 02: Divisão político-administrativa do estado de São Paulo – 1970. Fonte: Souza (1976, p.118).

A regionalização paulista, portanto, não pode ser compreendida como um mero rearranjo administrativo, mas como parte de um projeto mais amplo de ordenamento territorial, voltado à eficiência da gestão pública e ao controle dos processos de urbanização. Ao definir recortes regionais e estabelecer centros polarizadores, o Estado produziu uma leitura seletiva do território, orientando a localização de infraestrutura, equipamentos e políticas públicas. Nesse sentido, a regionalização criou as condições institucionais para a implementação articulada de políticas setoriais, entre as quais se destaca a política urbano-habitacional, cuja operacionalização passou a se apoiar nos recortes regionais definidos pelo planejamento estadual (NEGRELOS, 2021).

A articulação entre regionalização e planejamento setorial intensificou-se com a institucionalização de órgãos e instrumentos vinculados ao urbanismo e à habitação. A exigência de planejamento urbano como condição para o acesso aos financiamentos federais, particularmente no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação e do Banco Nacional da Habitação, reforçou o papel das Regiões Administrativas como base territorial para a ação coordenada do Estado. Nesse processo, a regionalização operou como suporte institucional para políticas que extrapolavam o âmbito municipal, integrando habitação, infraestrutura e ordenamento do solo em uma lógica de coordenação regional (CUCATO, 2023).

Ao mesmo tempo, a criação das Regiões Administrativas incidiu sobre territórios que já apresentavam relações econômicas, políticas e sociais prévias. Municípios que se articulavam historicamente por fluxos produtivos, redes de serviços e vínculos institucionais passaram a ser enquadrados em uma nova estrutura administrativa. A regionalização, assim, não criou do zero as relações intermunicipais, mas as reorganizou e redefiniu, atribuindo-lhes novos sentidos e funções no interior do aparato estatal (SOUZA, 1976; TAVARES, 2015).

A implementação e reorganização efetiva da regionalização paulista ocorreram de forma progressiva ao longo das décadas seguintes, culminando com o Decreto Estadual nº 32.141, de 1990. Esse decreto redefiniu a regionalização político-administrativa do estado e consolidou a Região Administrativa Central como recorte administrativo vigente, estruturado a partir dos polos de São Carlos e Araraquara. A formalização tardia desse arranjo regional evidencia que a regionalização constituiu um processo prolongado de ajustes institucionais e reinterpretações da leitura territorial do Estado, ancorado em formulações técnicas anteriores e reconfigurado segundo distintas conjunturas políticas e administrativas.

Política urbano-habitacional e institucionalização do urbanismo

A institucionalização da política urbano-habitacional no Brasil, no contexto do regime militar, esteve diretamente associada ao fortalecimento do planejamento estatal e à reorganização das escalas de intervenção do poder público sobre o território. A criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964, marcou uma inflexão decisiva na forma de tratar a habitação, que passou a ser integrada às estratégias macroeconômicas de desenvolvimento e à racionalização administrativa, consolidando um modelo de atuação estatal centralizado e financeirizado (BONDUKI, 2014).

Nesse arranjo institucional, a habitação foi concebida como setor estratégico tanto para a dinamização da economia quanto para o ordenamento territorial. O financiamento da produção habitacional, ancorado em recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e da caderneta de poupança, viabilizou a atuação em larga escala do Estado no espaço urbano, articulando a intervenção habitacional aos interesses da indústria da construção civil e do mercado

imobiliário. Esse modelo reforçou a compreensão da moradia como mercadoria, inserida na lógica da acumulação capitalista, ao mesmo tempo em que ampliou a capacidade estatal de induzir e regular os processos de urbanização (BONDUKI, 2014; MARICATO, 2009).

A institucionalização do urbanismo no período ocorreu de forma estreitamente vinculada a esse arranjo habitacional. A criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) consolidou um modelo de planejamento urbano subordinado às diretrizes do SFH-BNH, no qual os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDIs) passaram a ser exigidos como condição para o acesso aos financiamentos federais. Esse processo contribuiu para a difusão do planejamento urbano nos municípios brasileiros, ainda que de maneira desigual e frequentemente dissociada das capacidades institucionais locais, sobretudo nas cidades de pequeno e médio porte (MARICATO, 2009; CUCATO, 2023).

No estado de São Paulo, a articulação entre a política habitacional, o planejamento urbano e a regionalização político-administrativa reforçou a atuação estatal em escala supra municipal. As Regiões Administrativas constituíram-se como base territorial para a implementação das diretrizes urbanísticas e habitacionais, criando condições institucionais para a ação coordenada de órgãos federais e estaduais. Conforme analisa Negrelos (2021), o planejamento urbano assumiu nesse período um caráter predominantemente normativo e instrumental, orientado mais à viabilização das operações habitacionais do que à formulação de projetos urbanos integrados ou à promoção de justiça socioespacial.

A lógica que sustentou a institucionalização do urbanismo mostrou-se, portanto, marcada por contradições. Por um lado, ampliou-se a presença do Estado na regulação do espaço urbano, com a disseminação de instrumentos legais e planos diretores. Por outro, essa regulação operou de forma seletiva, privilegiando a expansão urbana em áreas periféricas e a padronização dos empreendimentos habitacionais, em detrimento da integração urbana e do enfrentamento das desigualdades socioespaciais. Nesse sentido, a política urbano-habitacional consolidou-se como elemento central da produção do espaço urbano em escala municipal, articulando planejamento, financiamento e controle territorial no contexto do desenvolvimentismo autoritário (BONDUKI, 2014; MARICATO, 2009; NEGRELOS, 2021).

As COHABs como agentes da política habitacional e seus efeitos regionais

A criação das Companhias de Habitação Popular (COHABs) insere-se no processo de reestruturação institucional promovido pelo Estado brasileiro no contexto do desenvolvimentismo autoritário, articulando política habitacional, planejamento territorial e reorganização regional. Concebidas como sociedades de economia mista, essas empresas foram estruturadas para operar de forma descentralizada, em âmbito local e regional, atuando como principais agentes estatais na implementação da política habitacional financiada pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e coordenada pelo Banco Nacional da Habitação (BNH).

A atuação das COHABs incidiu diretamente sobre a produção do espaço urbano em escala municipal, compreendida como resultado da ação de diferentes agentes sociais e institucionais sobre o território. A seleção de glebas, a definição da localização dos empreendimentos, a articulação com a legislação urbanística e a mediação entre interesses públicos e privados configuraram um modo específico de intervenção estatal no espaço urbano, no qual a política habitacional operou como vetor relevante da expansão urbana e da conformação das periferias (CORRÊA, 1995; LEFEBVRE, 1991).

Entretanto, a análise da atuação dessas empresas no conjunto dos municípios pertencentes a uma mesma Região Administrativa permite identificar efeitos regionais da política habitacional, sem atribuir à região o estatuto de escala direta da produção do espaço. Conforme destaca Lencioni (2003), a região deve ser compreendida como construção analítica e institucional, resultante da articulação de múltiplas escalas e agentes. Nessa perspectiva, embora a produção do espaço se realize localmente, a leitura articulada das intervenções habitacionais revela padrões territoriais que só se tornam inteligíveis quando observados em escala regional.

A lógica empresarial que orientou a atuação das COHABs foi central para a conformação desses efeitos. Organizadas segundo critérios de viabilidade financeira, escala produtiva e padronização construtiva, essas empresas estatais produziram conjuntos habitacionais de forma desigual no território. Nas cidades pequenas e médias, a produção foi menos intensa quando comparada aos grandes centros urbanos e às regiões metropolitanas; ainda assim, a implantação de empreendimentos em diversos municípios contribuiu para a difusão territorial da política habitacional, produzindo impactos cumulativos sobre a urbanização (CORREIA, 1995).

Cabe observar que a organização institucional das Companhias de Habitação Popular variou ao longo do território brasileiro, assumindo arranjos distintos conforme os contextos estaduais. Observações recorrentes no debate acadêmico e em interlocuções com outras pesquisadoras da área indicam que, em alguns casos, a política habitacional foi operacionalizada por uma única companhia estadual, enquanto, em outros, a atuação concentrou-se na capital ou se organizou de forma segmentada entre capital e interior. Sem a pretensão de realizar uma análise comparativa sistemática, essa observação permite situar o caso paulista, no qual a existência de sete COHABs favoreceu uma atuação territorialmente mais capilarizada, reforçando a leitura dos efeitos regionais decorrentes da atuação articulada dessas empresas.

Essa atuação regionalmente articulada reforçou a seletividade territorial da política habitacional. Embora formalmente vinculadas ao interesse público, as COHABs priorizaram municípios com maior capacidade administrativa, disponibilidade fundiária e inserção nas redes regionais de infraestrutura e serviços. Como observa Santos (2008), as decisões institucionais tomadas em escalas superiores condicionam práticas e processos localizados, sem suprimir a centralidade da escala municipal na produção do espaço. Nesse sentido, as Regiões Administrativas forneceram o suporte institucional para a atuação supra municipal dessas empresas, condicionando a distribuição dos empreendimentos e a intensidade da produção habitacional.

Ao considerar os efeitos cumulativos da implantação de conjuntos habitacionais pelas COHABs — somados à atuação de outros agentes públicos e privados —, torna-se possível compreender o papel regional dessas empresas na organização territorial. A política habitacional, ao incidir reiteradamente sobre múltiplos municípios, contribuiu para a conformação do espaço urbano local e, por consequência, para a configuração regional, evidenciando como ações localizadas, quando observadas de forma articulada, produzem efeitos territoriais que ultrapassam o âmbito municipal (LEFEBVRE, 1991; LENCIONI, 2003; SANTOS, 2008).

A Região Administrativa Central e a atuação das COHABs

À luz do processo de regionalização paulista anteriormente descrito, a Região Administrativa Central constitui um caso particular de defasagem entre a consolidação de relações intermunicipais e seu reconhecimento institucional. Trata-se de um conjunto territorial marcado pela predominância de municípios de pequeno e médio porte e pela ausência de uma região

metropolitana formalmente instituída, cujas articulações econômicas, administrativas e de serviços se estruturaram historicamente a partir de centros urbanos próximos (SOUZA, 1976; LENCIONI, 2003). Nesse contexto, São Carlos e Araraquara desempenharam papel central na organização regional, configurando-se como os núcleos urbanos mais populosos e com maior capacidade de articulação desse território.

Embora Ribeirão Preto ocupasse posição de destaque na hierarquia urbana do interior paulista, sua maior distância espacial e funcional em relação a esses municípios limitava a intensidade das relações cotidianas de gestão, serviços e circulação. Ainda assim, no âmbito do II Plano de Ação do Governo do Estado (II PAGE) e, posteriormente, com a institucionalização das Regiões Administrativas em 1967, os municípios que hoje compõem a Região Administrativa Central permaneceram vinculados à Região Administrativa de Ribeirão Preto. Essa vinculação formal contrastava com a existência de articulações intermunicipais mais intensas entre os municípios do entorno de São Carlos e Araraquara, revelando um descompasso entre a leitura territorial institucionalizada pelo Estado e as dinâmicas regionais efetivamente em curso (SOUZA, 1976; TAVARES, 2015).

A criação da Região Administrativa Central, formalizada apenas em 1990 pelo Decreto Estadual nº 32.141, respondeu a esse processo de reconfiguração das relações intermunicipais ao longo das décadas anteriores. Instituída a partir de dois polos regionais — São Carlos e Araraquara —, a nova região administrativa não criou vínculos inexistentes, mas reconheceu institucionalmente articulações territoriais já consolidadas. Esse reconhecimento tardio evidencia o caráter processual da regionalização paulista e a necessidade de ajustes sucessivos na leitura regional do território pelo Estado (NEGRELOS, 2021).

A delimitação desse recorte regional e a centralidade atribuída aos polos de São Carlos e Araraquara podem ser visualmente identificadas na regionalização estabelecida pelo Decreto Estadual nº 32.141, de 1990 (Figura 3).



Figura 03: Regionalização político-administrativa do estado de São Paulo a partir do Decreto Estadual nº 32.141/1990, com destaque para a Região Administrativa Central. Fonte: do autor, a partir do Decreto Estadual nº 32.141/1990.

É nesse contexto institucional e territorial que se insere a atuação das Companhias de Habitação Popular (COHABs) na Região Administrativa Central. Nessa região, a política habitacional foi operacionalizada pela atuação simultânea de quatro companhias distintas — COHAB Bandeirante, COHAB Bauru, COHAB Ribeirão Preto e CRHIS —, cujas áreas de atuação se sobrepõem parcialmente no interior de um mesmo recorte regional. Essa configuração evidencia que a política habitacional não se estruturou a partir de uma correspondência linear entre regiões administrativas e agentes executores, mas por meio da sobreposição de competências institucionais e escalas de intervenção. A política habitacional operada por essas empresas incidiu diretamente sobre a produção do espaço urbano em escala municipal, por meio da implantação de conjuntos habitacionais que impactaram a expansão do tecido urbano, a ocupação de áreas periféricas e a conformação de novas periferias residenciais. A produção dos empreendimentos ocorreu de forma localizada, respondendo a condições fundiárias, institucionais e administrativas específicas de cada município, o que reforça a centralidade da escala municipal como espaço privilegiado da produção do espaço urbano (CORRÊA, 1995).

Entretanto, a análise conjunta da atuação das COHABs no conjunto dos municípios da Região Administrativa Central permite identificar efeitos regionais da política habitacional. Embora a produção do espaço se realize localmente, a leitura articulada dos empreendimentos revela padrões recorrentes de localização, tipologia e intensidade da produção, que só se tornam plenamente inteligíveis quando observados em escala regional (LENCIONI, 2003; SANTOS, 2008). A intensidade da produção variou entre os municípios, concentrando-se em cidades com maior porte populacional e capacidade administrativa, enquanto municípios de pequeno e médio porte receberam intervenções menos expressivas.

Na Região Administrativa Central, essa atuação regionalmente articulada das COHABs pode ser observada na implantação reiterada de conjuntos habitacionais em diferentes municípios ao longo do período analisado, incluindo cidades como Araraquara, São Carlos, Porto Ferreira, Santa Rita do Passa Quatro e Descalvado, entre outras. Ainda que a produção habitacional tenha sido quantitativamente limitada em cada localidade isoladamente, a presença recorrente desses empreendimentos em múltiplos núcleos urbanos contribuiu para a difusão territorial da política habitacional no interior da região. Essa leitura resulta da análise articulada de documentação técnica, registros institucionais e material cartográfico das COHABs, que permite identificar a recorrência dessas intervenções em distintos municípios ao longo do período analisado¹.

Esses conjuntos foram, em grande parte, implantados em áreas periféricas ou em setores de expansão urbana, frequentemente associados a glebas de menor valor fundiário e a uma oferta restrita de infraestrutura e serviços urbanos no momento de sua implantação. A predominância de tipologias habitacionais padronizadas e de baixa densidade reforçou processos de expansão horizontal do tecido urbano, incidindo de maneira diferenciada sobre municípios de pequeno e médio porte. Observados de forma articulada, esses empreendimentos produziram impactos cumulativos sobre a urbanização regional, evidenciando como intervenções localizadas, quando reiteradas em diversos municípios, contribuem para a configuração territorial da região sem deslocar a produção do espaço de sua escala própria.

¹ A identificação dessa atuação regional das COHABs baseia-se em levantamento qualitativo realizado a partir de acervos institucionais, documentação técnica e análise cartográfica dos empreendimentos habitacionais implantados na Região Administrativa Central ao longo do período analisado.

Ainda assim, a implantação de conjuntos habitacionais em diversos municípios contribuiu para a difusão territorial da política habitacional e para a produção de impactos cumulativos sobre a urbanização regional. As escolhas locais, frequentemente associadas à disponibilidade fundiária e a menores custos da terra, reforçaram padrões de expansão urbana periférica e, em muitos casos, ocorreram de forma desarticulada das diretrizes dos planos diretores e da legislação urbanística local, evidenciando tensões entre o planejamento normativo e a prática efetiva da política habitacional (BONDUKI, 2014; NEGRELOS, 2021).

A análise das emancipações municipais no interior da Região Administrativa Central reforça essa leitura articulada entre política habitacional e organização territorial. Municípios que, no momento da implantação dos conjuntos habitacionais, ainda se encontravam subordinados administrativa ou territorialmente a cidades-sede passaram, posteriormente, por processos de emancipação política. Em alguns casos, os empreendimentos foram implantados quando essas localidades ainda figuravam como distritos de municípios maiores, passando a integrar, após a emancipação, o território de novos municípios.

Na RA Central, essa dinâmica pode ser observada no caso de Gavião Peixoto, cujo conjunto habitacional foi produzido quando o local ainda constituía distrito de Araraquara. Situações semelhantes ocorreram também em outras regiões do estado de São Paulo, como em Ilha Solteira, antigo distrito de Pereira Barreto, indicando que a atuação da política habitacional e os processos de reconfiguração administrativa estiveram frequentemente imbricados. Essas transformações evidenciam que a atuação das COHABs se deu em um contexto mais amplo de mudanças institucionais e disputas políticas, no qual regionalização, política habitacional e reorganização administrativa se condicionaram mutuamente.

Ao considerar a atuação das COHABs na região, torna-se possível compreender como a política habitacional operou de forma articulada em múltiplos municípios, produzindo efeitos cumulativos sobre a produção do espaço urbano local e contribuindo para a configuração regional. Essa leitura reforça a importância do recorte regional como instrumento analítico, sem deslocar a produção do espaço de sua escala própria, e evidencia o papel da política habitacional como vetor estruturante das dinâmicas territoriais no interior paulista (LENCIONI, 2003; SANTOS, 2008). A atuação simultânea de múltiplas COHABs em um mesmo recorte regional evidencia, ainda, a sobreposição de escalas institucionais, administrativas e territoriais que caracterizou a política habitacional no período, na qual decisões tomadas em âmbito regional e estadual se materializaram por meio de intervenções localizadas nos municípios, reforçando o caráter fragmentado e seletivo da ação estatal.

Considerações finais

A análise desenvolvida neste artigo permitiu compreender a regionalização político-administrativa do estado de São Paulo como parte constitutiva das estratégias do desenvolvimentismo autoritário, articulando planejamento territorial, centralização administrativa e políticas setoriais. Ao examinar o processo de institucionalização das Regiões Administrativas e sua articulação com a política urbano-habitacional, o estudo demonstrou que a regionalização não se configurou como um rearranjo meramente técnico-administrativo, mas como um instrumento ativo de organização e hierarquização do território paulista.

No âmbito da política habitacional, a atuação das Companhias de Habitação Popular revelou a centralidade do Estado na mediação entre planejamento, financiamento e produção urbana. Embora a produção do espaço urbano se realize em escala municipal, a análise da atuação das COHABs na Região Administrativa Central mostrou que a implantação reiterada de conjuntos habitacionais em múltiplos municípios produziu efeitos cumulativos que se tornam inteligíveis quando observados de forma articulada em escala regional. Esses efeitos decorrem não da existência de uma “produção regional” do espaço, mas da recorrência de intervenções localizadas, condicionadas por diretrizes e decisões tomadas em escalas superiores.

A presença simultânea de múltiplas COHABs atuando em um mesmo recorte regional revela a sobreposição de escalas institucionais, administrativas e territoriais que caracterizou a política habitacional no período. Essa configuração indica que a política habitacional não operou de forma homogênea ou linear, mas por meio de uma ação estatal fragmentada e seletiva, na qual diferentes agentes institucionais intervieram sobre os municípios segundo critérios de viabilidade fundiária, capacidade administrativa e inserção regional.

A análise das emancipações municipais reforça essa leitura processual, ao indicar que a atuação das COHABs ocorreu em um contexto de transformações institucionais e reconfiguração das escalas administrativas. A implantação de conjuntos habitacionais em localidades que posteriormente se emanciparam permite compreender como política habitacional, regionalização e reorganização territorial se condicionaram mutuamente ao longo do tempo, contribuindo para a redefinição das relações intermunicipais no interior paulista.

Ao articular regionalização político-administrativa, política habitacional e atuação das COHABs, o artigo contribui para o debate sobre o papel do Estado na organização do território durante o desenvolvimentismo autoritário. A abordagem adotada reafirma a importância do recorte regional como instrumento analítico para a compreensão das dinâmicas territoriais, sem deslocar a produção do espaço de sua escala própria, e destaca como a sobreposição de agentes, escalas e decisões institucionais constituiu elemento estruturante da urbanização em regiões de cidades pequenas e médias do interior do estado de São Paulo.

Referências

BONDUKI, Nabil G. **Os pioneiros da habitação social no Brasil: cem anos de construção de política pública no Brasil**. São Paulo: UNESP; SESC, 2014.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1995.

CUCATO, Janaina Andréa. **Planejamento integrado e indústria: o SERFHAU/BNH no Estado de São Paulo de 1964 a 1980**. Tese (Doutorado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2023.

LEFEBVRE, Henri. **The production of space**. Oxford: Blackwell, 1991.

LENCIONI, Sandra. **Região e geografia**. São Paulo: EDUSP, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação**. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 11, p. 33–52, 2009.

NEGRELOS, Eulalia Portela. **Estado, planejamento e habitação no Brasil entre as décadas de 1960 e 1980: a forma urbana conjunto habitacional no quadro da crítica ao movimento moderno**. Tese (Livre-docência) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2021.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: EDUSP, 2008.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 48.162, de 3 de julho de 1967**. Dispõe sobre normas para a regionalização das atividades da administração estadual. São Paulo, 1967.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 32.141, de 14 de agosto de 1990**. Altera a redação do inciso VI do artigo 4º do Decreto nº 26.581, de 5 de janeiro de 1987, e inclui dispositivos referentes às Regiões Administrativas. São Paulo, 1990.

SELINGARDI-SAMPAIO, Silvia. **Indústria e território em São Paulo: a estruturação do multicomplexo territorial industrial paulista**. Campinas: Alínea, 2009.

SOUZA, Maria Adélia A. de. **Regionalização: tema geográfico e político. O caso paulista**. Boletim Paulista de Geografia, São Paulo, n. 50, p. 103–134, 1976.

TAVARES, Jeferson Cristiano. **Polos urbanos e eixos rodoviários no Estado de São Paulo**. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2015.