

II CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CIÊNCIA DE DADOS

O MARCO REGULATÓRIO EM URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM BAURU (SP): O CASO DO JARDIM VITÓRIA E DO CUTUBA

Natasha Nême Gonçalves de Almeida¹, Silvana Aparecida Alves²

¹ Departamento de Arquitetura, Urbanismo e Paisagismo, UNESP (Bauru)

² Departamento de Arquitetura, Urbanismo e Paisagismo, UNESP (Bauru)
natashaneme.au@gmail.com, sa.alves@unesp.br.

Tipo de apresentação preferencial: comunicação oral: presencial

Resumo

Os movimentos sociais pela Reforma Urbana, influenciaram os artigos da Constituição Federal (1988) e o Estatuto da Cidade (2001), e contribuíram para a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), urbanização e regularização fundiária. Em Bauru (SP), isso se traduziu no Plano Diretor Participativo de 2008 e no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de 2011. Para as favelas do Vitória e do Cutuba, objetos de pesquisa deste artigo, o PLHIS propôs urbanização das favelas associada com desadensamento que resultou em realocação de uma parte dos moradores para o conjunto habitacional MCMV.

Palavras-chave: *Direito à cidade, planejamento urbano, urbanização, Plano Diretor, PLHIS.*

1. Introdução

Os problemas geradores do déficit habitacional atravessaram o século XX e as medidas tomadas entre um programa ou outro direcionado a questão habitacional não foram

suficientes para atender a demanda de habitação (Paiva, 2004). Esse estudo aborda a presença de favelas em Bauru-SP, cidade de médio porte. Os objetos de estudo são as favelas do Jardim Vitória, Cutuba e o conjunto habitacional São João do Ipiranga, que fazem parte das medidas de regularização fundiária estabelecidas no Plano Local de Habitação de Interesse Social (Bauru, 2011). Os objetivos dessa pesquisa foram avaliar os resultados urbanísticos do programa habitacional que culminou na construção do empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Sendo assim, foram considerados os aspectos sociais, políticos e jurídico-legais do processo de desadensamento das favelas e reassentamento das famílias que foram transferidas para o conjunto habitacional. A metodologia utilizada na pesquisa envolveu a combinação de análise documental, referencial teórico sobre o marco jurídico-legal relacionado à questão habitacional, e pesquisa descritiva por meio de entrevistas com usuários-chave. Os entrevistados incluíram membros da Prefeitura Municipal, como assistentes sociais, secretários e outros funcionários envolvidos nos processos das favelas, além dos próprios moradores desses assentamentos e do empreendimento habitacional. Para os técnicos da Prefeitura, foram formuladas perguntas abertas e fechadas sobre as intervenções propostas pelo PLHIS (2011) e questões relacionadas ao processo histórico nos assentamentos, além de avaliações sobre a efetivação da regularização e transferência das famílias. Para os moradores, foi elaborado um questionário com perguntas fechadas, abrangendo indivíduos de diferentes perfis.

2. A questão habitacional e a urbanização de favela em Bauru (SP)

Nas décadas de 1960-70, o crescimento populacional acelerado impulsionou um desenvolvimento urbano caótico, com infraestrutura sendo instalada após a ocupação do solo. A especulação imobiliária, junto com a falta de terra urbanizada a preços acessíveis e políticas habitacionais ineficazes, resultou no aumento das favelas devido à incapacidade de muitos em obter moradias formais (Cardoso, 2007). O período foi marcado pelo aumento do déficit habitacional e pela erradicação de favelas, os quais foram abordados por uma nova política habitacional com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). Essa política habitacional destinava-se a famílias de baixa renda por meio do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e das COHABs, construindo conjuntos habitacionais para faixas de renda de 3 a 5 salários mínimos. No entanto, foi criticada por beneficiar os agentes financeiros, incorporadores e empreiteiros, sem reverter a favelização das grandes cidades devido ao baixo investimento em habitação social e aos baixos salários (Bonduki, 2011). Durante o regime militar, houve repressão contra comunidades faveladas que resistiam a remoções e reassentamentos em conjuntos habitacionais na periferia. Essa resistência era motivada pela redução da renda familiar devido aos custos de transporte e moradia, aumento do desemprego pela distância dos locais de trabalho e desestruturação dos laços sociais e de vizinhança (Valladares, 1980).

O fim do regime militar e a atuação dos movimentos sociais pela Reforma Urbana deram início ao desenvolvimento de programas de urbanização e regularização de favelas. A promulgação da Constituição (1988) introduziu diretrizes para a Política Urbana, incluindo a noção de função social da cidade e da propriedade e concedeu autonomia aos municípios na condução e execução de políticas públicas locais, por meio da elaboração dos Planos Diretores Municipais (Gonçalves, 2009; Santos Jr *et al.*, 2011). Em 2001, uma parte das conquistas populares foi alcançada com a promulgação do Estatuto da Cidade, o qual estabeleceu normas que consolidavam a regularização fundiária como uma das principais diretrizes da política urbana do país. Conseqüentemente, houve um aumento na urbanização progressiva de assentamentos precários e nas tentativas de reforma nos marcos regulatórios do uso e ocupação do solo em nível local. Apesar das limitações existentes nesses marcos jurídico-legais, como os processos morosos de legalização do solo e a fragmentação institucional decorrente da gestão setorializada brasileira, é inegável a importância e legitimidade desse conjunto de leis para lidar com a questão fundiária histórica do país (Goulart, 2009; Holston, 1993; Gonçalves, 2009). Entre os instrumentos introduzidos de maior relevância para a segurança de posse da população de assentamentos irregulares está a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – instituídas pelos Planos Diretores, que flexibilizavam as regras urbanísticas em casos de interesse social (Cardoso, 2007).

Desde 2005, a política econômica tem se concentrado na expansão do mercado interno, incluindo os segmentos de baixa renda, como estratégia para o crescimento. Houve um crescimento nas políticas sociais a fim de oferecer oportunidades de desenvolvimento econômico para a população de baixa renda. Nesse período, os bancos e fundos públicos desempenharam um papel importante ao fornecer crédito e investimentos públicos e privados, através de programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (Rolnik, 2015).

Desde de 2009, a principal política habitacional nacional é o PMCMV, o qual visa incentivar a produção e aquisição de unidades habitacionais para famílias com renda mensal de 3 a 10 salários mínimos. No entanto, em muitos casos, o PMCMV priorizou o lucro privado e não alterou o padrão de ocupação das cidades, reproduzindo a concentração de áreas com equipamentos públicos e serviços para a faixa de renda mais alta e a dispersão das famílias de baixa renda em áreas distantes. Rolnik (2015) sugere que vincular o PMCMV à aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, como as ZEIS, poderia ajudar a resolver essas contradições (Rolnik, 2015). Embora, com diversas limitações, nota-se que nesse primeiro período de implantação as ZEIS foram essenciais para a efetivação dos processos de regularização fundiária no município.

Em Bauru, um município de médio porte e alto grau de urbanização, a promulgação do Plano Diretor (2008) e a elaboração do PLHIS(2011) impulsionaram a ocupação de diversos vazios urbanos para construção de conjuntos habitacionais. Durante os processos de entrevistas com agentes-chave que compuseram a gestão municipal de elaboração do Plano Diretor (2008), foi ressaltado o caráter participativo e, sobretudo, de capacitação do corpo

técnico trazendo ministrantes de cursos como o Instituto Pólis e a profa. Dra. Ermínia Maricato da FAU/USP. Quanto ao PLHIS (2011), foi elaborado por uma empresa contratada, selecionada por meio de licitação, e todo o processo de desenvolvimento do plano habitacional, foi realizado de modo participativo, isto é, com reuniões realizadas nos bairros, que foram divididos por setores, para viabilizar a presença dos habitantes, sendo reuniões organizadas por assistentes sociais e arquitetas da Prefeitura, e com a presença de membros do Conselho de Habitação do Município.

Tais processos participativos definiram as modalidades de ZEIS aplicadas no Jardim Vitória e o Cutuba (ZEIS-3) e o empreendimento habitacional da Vila São João do Ipiranga (ZEIS-2). As ZEIS-3 são áreas ocupadas irregularmente por famílias de baixa renda em domínio público, onde se planeja a regularização urbanística e fundiária, bem como a produção e manutenção de habitação, com inclusão de equipamentos públicos, comércios e serviços. Para áreas públicas ocupadas por favelas, áreas verdes ou institucionais, a lei prevê processos de desafetação e compensação em outras áreas. As ZEIS-2 abrangem glebas ou lotes subutilizados onde é viável o desenvolvimento de habitação social. Na época, o PLHIS (2011) apresentou em seu relatório de diagnóstico que Bauru possuía 17 áreas desse tipo, sendo 5 públicas e 12 particulares. Estima-se que hoje, esse valor tenha crescido ainda mais. O município possui a Lei Municipal nº 2339/1982, conhecida como Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, que estabelece normas urbanísticas para a criação de núcleos habitacionais de interesse social. Para os casos de regularização fundiária, foram estabelecidas normas específicas de parcelamento do solo na Lei Municipal nº 5.766/2009 - a qual regulamenta as ZEIS. Complementando esse arcabouço, o PLHIS (2011) foi elaborado para complementar as legislações municipais garantindo ações planejadas relacionadas à habitação e à função social da propriedade, conforme previsto nos marcos jurídico-legais. O processo de regulamentação das instituições para habitação social em Bauru teve início com o Decreto nº 9.793/2004, que estabeleceu o Grupo de Trabalho de Habitação - composto por representantes da administração pública e da sociedade civil, cujo objetivo era diagnosticar a situação habitacional, encontrar áreas para programas habitacionais, buscar financiamento e aplicar o Estatuto da Cidade (Lamônica, 2013). Também houve a criação do Conselho Municipal de Habitação (CMH), o qual deliberava e garantia a participação da comunidade na definição de diretrizes e implementação de programas para habitação popular, saneamento e regularização fundiária nos órgãos municipais e gerenciava recursos do Fundo Municipal de Habitação. A pesquisa indicou que muitas ações realizadas nas favelas do Vitória e do Cutuba, desde a coleta de dados até audiências com a população sobre desadensamento, regularização e transferência de famílias para conjuntos habitacionais, foram conduzidas pelo CMH. Sua criação concretizou grande parte dos instrumentos da Política Municipal de Habitação, facilitando a implementação de medidas voltadas para as favelas.

O PLHIS-Bauru, elaborado pelo Instituto Soma após vencer licitação pública, contou com a deliberação do Conselho Municipal de Habitação (CMH) e ampla participação popular. Durante os processos de entrevista, os agentes apontaram para os extensos processos

participativos que envolveram a elaboração do PLHIS. Dividido em três etapas, incluindo diagnóstico habitacional e estratégias de ação, identificou 22 assentamentos precários na cidade. A falta de regulamentação do PLHIS e a ausência de uma Secretaria de Habitação até 2013 prejudicaram muitas das propostas, conforme informações obtidas durante as entrevistas com agentes-chave. Dos 14 assentamentos abrangidos pelos programas de regularização, apenas cinco foram completamente regularizados pelo Programa Cidade Legal, incluindo as favelas do Jardim Vitória e do Cutuba (Figura 1).



Figura 1. Objetos de estudo. Intervenção da autora em imagem do Google Earth.

A ocupação do Jardim Vitória teve início por volta de 1985 na área pública municipal destinada à área verde da Praça do Jardim Vitória. Na época, 90 famílias se instalaram de forma adensada, com alguns lotes de 60 m² e outros com mais de 250 m², resultando no estrangulamento de algumas vias internas (Bauru, 2013a; PLHIS, 2011). A ocupação do Cutuba começou em 1993, com vinte famílias ocupando a Praça João Ignácio Rodrigues, conhecida como "Praça do Cutuba". A gleba ocupada pertencia à Prefeitura e estava demarcada como área verde do loteamento da Vila São João do Ipiranga (Bauru, 2013b). A demarcação das áreas como ZEIS-3, juntamente com a previsão de aplicação de índices específicos para o parcelamento do solo, enquadraram a regularização dos assentamentos como de média complexidade (PLHIS, 2011). Isso exigiu intervenções urbanísticas, como desadensamento, complementação de infraestrutura e traçado viário. Para o Vitória, foi elaborado o Plano de Regularização Fundiária do "Assentamento Precário Jardim Vitória II", visando o reassentamento de 38 famílias e a regularização de 41 lotes. No caso do Cutuba, foi elaborado o Plano de Regularização Fundiária do "Assentamento Precário Ipiranga II", que incluía a regularização de famílias e o reassentamento de duas delas no Conjunto Habitacional da Vila São João do Ipiranga, seguindo diretrizes e procedimentos semelhantes

aos do Jardim Vitória. As etapas dos planos de regularização do Vitória e do Cutuba foram: a caracterizações dos assentamentos; análise e diagnóstico; levantamento topográfico; a elaboração de estudo com a reconfiguração do traçado viário e o desadensamento; e a desafetação.

No Jardim Vitória, a reconfiguração do traçado viário e desadensamento resultou no desenho de lotes em duas quadras, cercadas por três vias de 8 m de largura e um calçadão que forma uma área de lazer triangular (Figura 2). O parcelamento proposto abrangeu uma área total de 12.814,81 m², com 7.839,00 m² destinados aos lotes, 4.191,40 m² às vias e 784,41m² como área de lazer. Os lotes, com dimensões mínimas de 100 m², foram servidos de água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo (Bauru, 2013).



Figura 2. Plano de Regularização Fundiária - Vitória II. Fonte: Prefeitura de Bauru.

As obras no Vitória foram incluídas no PAC-Pavimentação, e parte delas começou em março de 2018, com a instalação de galerias de águas pluviais, guias, sarjetas e calçadas. De acordo com a Minuta do Plano de Regularização Fundiária do "Assentamento Precário Jardim Vitória II" (2013), o prazo para a conclusão das obras de pavimentação e drenagem era até 2015, mas pesquisas de campo indicaram atrasos na implantação em 2019.

No "Projeto de Regularização Fundiária do Ipiranga II" (Figura 3), a área de parcelamento tem 4.137 m², com 22 famílias antes das remoções. O núcleo habitacional já tinha acesso às redes públicas de água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo, além de boa integração na malha urbana, com equipamentos públicos como creches, escolas e posto de saúde. O plano manteve as divisões dos lotes, criando corredores de acesso para os

localizados no interior da quadra. Identificaram-se dois lotes sem acesso público, com áreas reduzidas, propondo a remoção das famílias para o empreendimento habitacional.

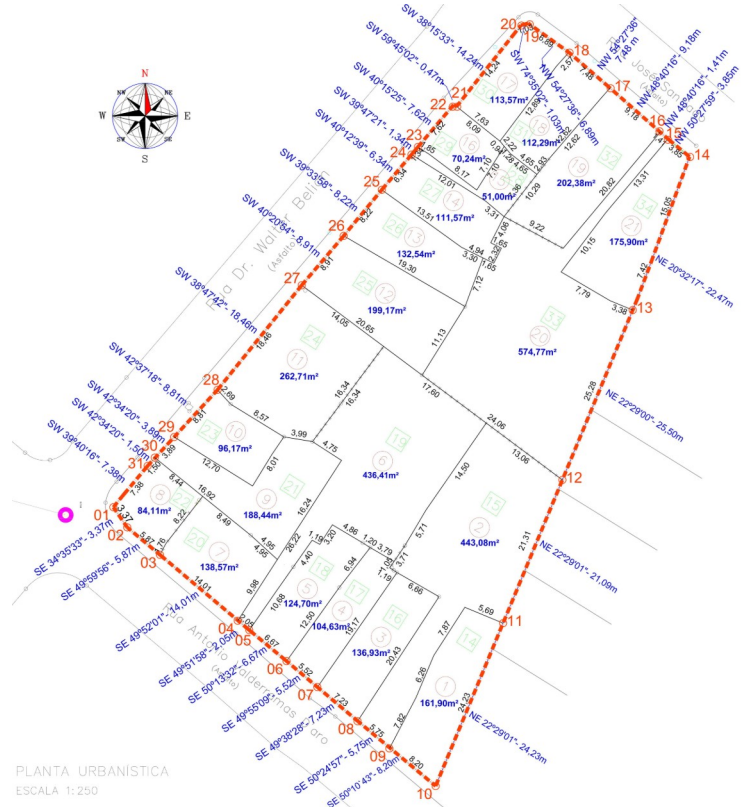


Figura 3. Plano de Regularização Fundiária - Ipiranga II. Fonte: Prefeitura de Bauru.

É importante ressaltar que a viabilização dessas intervenções só se fez possível devido à demarcação da área como ZEIS e com a participação popular e aprovação pelo Conselho Municipal de Habitação. A Emenda Constitucional Estadual n. 26/2008 permitiu a regularização de moradias sociais em áreas verdes, como as favelas do Vitória e do Cutuba. A exigência de áreas verdes nos locais foi estabelecida em lei requereu a dação em pagamento no local para a troca por áreas adjacentes. As desafetações das áreas ocorreram por meio de desapropriações, convertendo-as em novas áreas verdes nos bairros. O município de Bauru e o governo estadual colaboraram para os registros adequados das favelas nos cartórios. O Decreto Estadual n. 52.052/2007 estabeleceu que o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais "Cidade Legal" ofereceria assessoria técnica para essas ações no município, abrangendo o Jardim Vitória e o Cutuba, em paralelo ao Programa Minha Casa, Minha Vida. O Programa Cidade Legal emitiu uma Declaração de Conformidade Urbanística e Ambiental (DECUA), permitindo o encaminhamento para averbação do parcelamento e registro imobiliário. As famílias transferidas foram selecionadas com base em critérios de renda e tamanho da família, priorizando aquelas em barracos em áreas de risco ou com alto adensamento (Bauru, 2013). O processo de remoção e demolição no Vitória foi precedido por extensas reuniões entre moradores e representantes da Prefeitura, buscando consenso sobre quem seria transferido para as unidades na Vila São João do Ipiranga – dado obtido em informação

verbal durante a realização de entrevistas. Um dos entrevistados ainda destacou que: “Esclarecemos que tínhamos que ver quem queria ser removido e que podia, pois as novas moradias seriam financiadas, não seriam doadas, então havia restrições do próprio programa federal”.

A remoção das famílias do Jardim Vitória ocorreu em maio de 2011, com a mudança em dezesseis horas e a limpeza da área em dois dias. No entanto, a conclusão da regularização das famílias remanescentes apresentou divergências de dados entre agentes da Prefeitura e moradores. Em julho de 2017, 21 famílias foram regularizadas, mas 42 imóveis ainda aguardavam doação no local. No Cutuba, 15 famílias foram regularizadas, restando 21 imóveis pendentes. Agentes da SEPLAN afirmaram que a regularização foi concluída, mas moradores e assistentes sociais indicaram pendências documentais. Apesar disso, os moradores avaliaram positivamente os processos de regularização e urbanização, assim como o acompanhamento da Prefeitura.

A última etapa dos planos de regularização fundiária incluiu a transferência das famílias para o Conjunto Habitacional na Vila São João do Ipiranga, construído pelo Programa Minha Casa Minha Vida. O critério de seleção considerou o pagamento conforme a renda familiar e um financiamento de dez anos pela Caixa Econômica Federal. A área ocupada pelo conjunto habitacional (ZEIS-2), consistia em um terreno alvo de dação em pagamento, o qual foi doado para Prefeitura para a realização do assentamento das famílias (Lamônica, 2013; Bauru, 2008). A construção foi realizada pela Gobbo Engenharia e Incorporações Ltda., vencedora de uma licitação pública, apresentando um projeto de boa qualidade e menor custo, consistindo em casas térreas (área de 42,35 m²) para 38 famílias (Figura 4). Durante as entrevistas com gestores públicos, o empreendimento da Vila São João do Ipiranga foi avaliado positivamente no município, com alta permanência das famílias no local e manutenção das relações de vizinhança.

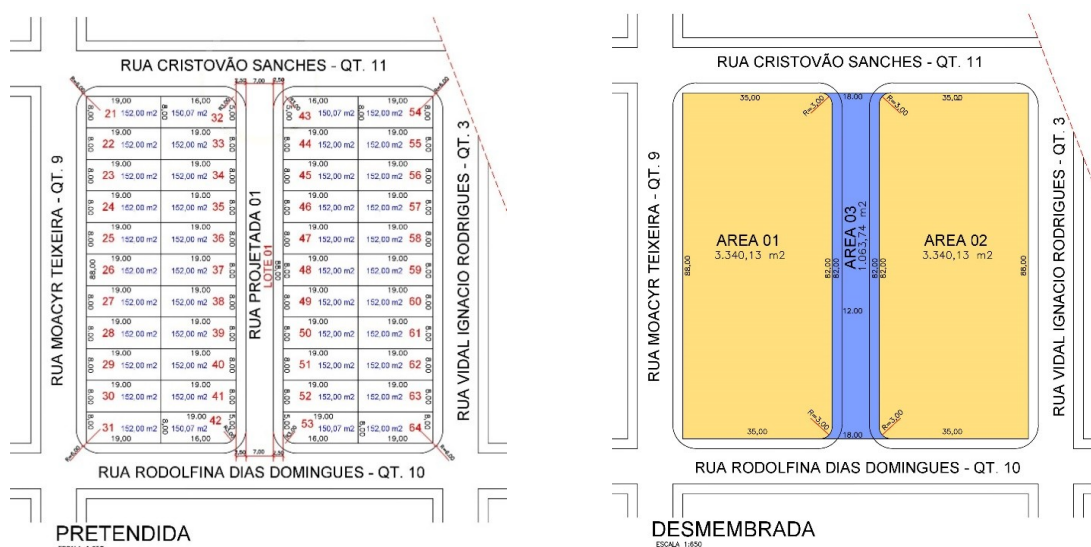


Figura 4. Divisão dos lotes e desmembramento do conjunto. Fonte: Prefeitura de Bauru.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS: AS AÇÕES POLÍTICAS EMPREGADAS

A Constituição e o Estatuto da Cidade impulsionaram discussões sobre a função social da propriedade e promoveram avanços significativos na questão habitacional. As ZEIS desempenharam um papel crucial na proteção das áreas ocupadas por populações de baixa renda. A demarcação das favelas do Vitória e do Cutuba como ZEIS-3 e do Conjunto Habitacional como ZEIS-2 pelo Plano Diretor permitiu uma regularização fundiária adaptativa, minimizando remoções. A desafetação das áreas verdes foi realizada de acordo com parâmetros legais, preservando os laços de vizinhança. O processo de regularização foi marcado pela participação popular, conforme estabelecido pelo Plano Diretor.

O PLHIS (2011) representou um avanço significativo na legislação municipal ao fornecer um levantamento dos assentamentos irregulares em Bauru, além de estabelecer objetivos, metas e cronogramas para ações futuras. No entanto, a não implementação de várias medidas do PLHIS, como a criação de uma Secretaria Municipal de Habitação e a falta de regulamentação do plano, teve consequências prejudiciais ao setor habitacional municipal. Os casos do Vitória, do Cutuba e do Conjunto Habitacional São João do Ipiranga são uns dos poucos processos finalizados em Bauru, revelando um descompasso institucional, orçamentário, financeiro e cadastral que dificultam outras intervenções em favelas. Nos casos do Jardim Vitória e do Cutuba, a intensa participação técnica e popular, juntamente com a continuidade das legislações complementares, permitiram a conclusão de grande parte das ações nas favelas estudadas. É importante destacar que a regularização e a transferência das famílias para o conjunto habitacional não atenderam totalmente às necessidades dessa população. O município ainda precisa investir em obras de urbanização, assistência técnica e melhoria habitacional, além de implementar programas contínuos para abordar esses problemas de forma eficaz.

Referências

Bauru. (2008). Lei n. 5631, 22 de agosto de 2008. Institui o Plano Diretor Participativo de Bauru.

Bauru. (2009). Lei n. 5766, de 30 de julho de 2009. Dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e estabelece normas para implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS).

Bauru. (2013a). Minuta de Plano de Regularização Fundiária do “Assentamento Precário Jardim Vitória II”, de 28 de março de 2013.

Bauru. (2013b). Minuta de Minuta de Plano de Regularização Fundiária do “Assentamento Precário Cutuba”, de 14 de maio de 2013.

- Bonduki, N. (2011). *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria* (6a ed.). São Paulo: Estação Liberdade.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico.
- Brasil. (2001). Lei n. 10.257, 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- Cardoso, A. L. (2007). Avanços e desafios na experiência brasileira da urbanização de favelas. *Cadernos Metr pole (PUCSP)*, 17, 219-240.
- Gonçalves, R. S. (2009). Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. *Estudos Avançados*, 23(66), 237-250.
- Goulart, J. O. (2009). Da Constituição cidadã ao Estatuto da Cidade: políticas públicas democráticas no governo local. In J. O. Goulart (Org.), *As múltiplas faces da Constituição cidadã*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Holston, J. (1993). Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, (21), 68-89.
- Instituto Soma (Bauru). (2011). *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Bauru. Disponível em: <http://institutosoma.org.br/projeto/plano-local-de-habitacao-de-interesse-social-plhis-bauru/>
- Lamônica, N. (2013). *Adensamento e Habitação: A implantação do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Bauru (SP) sob a ótica da sustentabilidade* [Dissertação de mestrado, Universidade Estadual Paulista].
- Paiva, O. C. (2004). *Caminhos Cruzados: Migração e Construção do Brasil Moderno* (1a ed.). Bauru: Editora da Universidade do Sagrado Coração – EDUSC.
- Rolnik, R. (2015). *Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças* (1a ed.). São Paulo: Boitempo.
- Santos Junior, O. A. *et al.* (2011). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*.
- São Paulo. (2008). *Emenda Constitucional Estadual n. 26, de 15 de dezembro de 2008. Trata da afetação em áreas verdes*.
- Valladares, L. P. (1980). *Habitação em questão* (3a ed.). Rio de Janeiro: Zahar Editores.