

INTERVENÇÕES PÚBLICAS EM OCUPAÇÕES IRREGULARES:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE A FAVELA FERRADURA NA CIDADE DE BAURU

Anna Beatriz Pianca Krause
biaabpk@hotmail.com

RESUMO

O estudo das dinâmicas que levam a formação das favelas no Brasil é indispensável para a compreensão dos espaços urbanos. A lacuna acadêmica no estudo de ocupações irregulares fora das grandes cidades gera a necessidade de analisar a favela em diferentes contextos, para o entendimento destes locais como organismos plurais, que ultrapassam a barreira dos estereótipos associados ao imaginário popular. Sem apoio do Estado, as Favelas são construídas pelos que não possuem condições de pertencer a “cidade formal”, e como consequência, o mesmo Estado que falha em oferecer esse direito básico, busca ao longo da história a eliminação das ocupações. Esse artigo tem como objetivo descrever os processos de formação, e os aspectos relacionados à propriedade das terras e as ferramentas de urbanização e regularização promovidas pela cidade de Bauru na Favela Ferradura, localizada no interior do estado de São Paulo.

Palavras-chave: Favela Ferradura; Bauru; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The study of the dynamics that lead to the formation of slums in Brazil is indispensable for the understanding of urban spaces. The academic gap in the study of irregular occupations besides the biggest cities creates the necessity to analyze the favela in different contexts, in order to understand these places as plural organisms, which overcome the barrier of stereotypes associated in the popular culture. Without State support, the Favelas are built by those who are unable to belong to the models of a “formal city”, and as a consequence, the same State that fails to offer this basic right, has sought throughout history to eliminate this occupations. This paper describe the processes of formation, and the aspects related to land ownership and the tools of urbanization and

regularization promoted by the city of Bauru in the Favela Ferradura, located in the interior of the state of São Paulo.

Keywords: Favela Ferradura; Bauru; Public Policy.

RESUMEN

El estudio de la dinámica que condujo a la formación de barrios marginales en Brasil es indispensable para la comprensión de los espacios urbanos. La brecha académica en el estudio de ocupaciones irregulares fuera de las grandes ciudades crea la necesidad de analizar la favela en diferentes contextos, a fin de entender estos lugares como organismos plurales, que superan la barrera de los estereotipos asociados con la imaginación popular. Sin el apoyo del Estado, las Favelas son construidas por quienes no pueden pertenecer a la “ciudad formal”, y en consecuencia, el mismo Estado que no brinda este derecho básico, ha buscado a lo largo de la historia eliminar las ocupaciones. Este artículo tiene como objetivo describir los procesos de formación y los aspectos relacionados con la propiedad de la tierra y las herramientas de urbanización y regularización promovidas por la ciudad de Bauru en la Favela Ferradura, ubicada en el interior del estado de São Paulo.

Palabras clave: Favela Ferradura; Bauru; Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

O tema desse trabalho descreve a relação entre a formação das favelas e as intervenções públicas que ocorrem durante esse processo. As políticas de erradicação que são promovidas pelo Estado Brasileiro nas primeiras décadas de combate à favelização são substituídas na contemporaneidade por intervenções que atendem as ocupações como espaços consolidados. Com a criação de novos programas federais com ênfase na urbanização dessas comunidades e construção de novas unidades habitacionais, existe uma maior responsabilização dos municípios na elaboração de políticas públicas que afetam as ocupações irregulares.

As ocupações irregulares surgem organicamente como uma apropriação do espaço urbano pelos menos favorecidos, que tem como única possibilidade de habitação à cidade informal. A desigualdade social, o descaso do poder público e as tentativas de erradicação, fazem dos moradores desses locais seres resilientes no sistema urbano.

O surgimento das favelas no Brasil não ocorre de forma homogênea no território nacional e este estudo aponta algumas das peculiaridades existentes nas ocupações irregulares no interior paulista.

A produção escassa de dados sobre as favelas em espaços não metropolitanos até a década de 90, e a falta de obrigatoriedade da produção desses indicadores pelas municipalidades até a criação do Estatuto da Cidade (2003), cria uma lacuna acadêmica pela ausência de levantamentos precisos e dados oficiais. Isso também prejudica a eficiência do Município em lidar com as questões urbanísticas relativas às ocupações irregulares, já que é necessário um estudo aprofundado para se chegar a políticas públicas eficazes.

Bauru é escolhida como estudo de caso pelo destaque educacional e econômico dentro do seu polo regional. A prestação de serviços, parques industriais e a grande concentração de equipamentos educacionais de ensino superior atraem mão de obra das cidades próximas que se deslocam diariamente ou que se estabelecer na cidade. A Favela Ferradura é a maior das favelas da cidade em área e população e sofreu várias intervenções da Prefeitura Municipal nos últimos anos.

Quanto aos procedimentos técnicos a pesquisa se caracteriza como sendo bibliográfica e de estudo de caso. A investigação conceitual do tema foi feita em materiais de referência, como livros e trabalhos científicos (teses, dissertações e artigos), que

abordam conceitos relativos ao tema. Além disso, foram cedidos os registros e documentos internos da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e da Secretaria de Bem Estar Social (SEBES), que realizou um levantamento no ano de 2013, juntamente com o Instituto Soma sobre a situação do déficit habitacional no município. O estudo de caso ligado objetivamente à Favela Ferradura envolveu observações in loco, registro de imagens e matérias publicadas pela imprensa local sobre a área de intervenção.

A FAVELA E O ESTADO: HISTÓRICO, POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTRADIÇÕES

As favelas no Brasil têm origem conectada à abolição da escravatura e a todas as leis que a precedem. A grande quantidade de escravos libertos que não possuía acesso a políticas de ressocialização acaba marginalizada, tendo como única alternativa a ocupação das periferias nas grandes cidades. A manutenção dessa estrutura urbana se fortalece ainda mais com a mercantilização do solo e sua especulação com a instituição da lei de terras em 1850: quando a terra é mercadoria e se torna privilégio apenas para setores específicos da população a favela surge como a única estratégia de habitação da cidade pelos homens e mulheres mais profundamente marcados pela desigualdade social. (BARBOSA; SILVA, 2013)

O poder público atua sobre estes espaços marginalizados de forma hostil e violenta com o histórico de intervenções repleto de políticas de repressão. No início do século XX a inexistência de saneamento e proliferação de doenças como a febre amarela, levam a intervenção do estado que adota medidas legais de cunho sanitarista (DENALDI, 2003). A demolição massiva de barracos e cortiços nas regiões centrais das cidades, não era acompanhada da realocação dos moradores, que se assentavam cada vez mais para longe do centro urbano. A motivação do poder público também possuía cunho moral, resultante dos estigmas raciais e xenofóbicos, já que a população negra e nordestina - a grande maioria nessas ocupações - era diretamente associada pela aristocracia à criminalidade, miséria, pobreza, irregularidades e indisciplina pública (TELLA, 2008).

As políticas adotadas pelo estado brasileiro entre os anos 20-60 permanecem de erradicação enquanto a demanda por habitação continua em crescimento. Sobre a descrição da linha do tempo neste período:

Até 1937, a intervenção do Estado se deu indiretamente, pela adoção de medidas legais e de cunho sanitarista. No Governo Getúlio Vargas, o

Estado começa a intervir diretamente, mas oferta de habitação é restrita aos associados de institutos e de previdência e sua produção, não relevante quantitativamente [...]. A proposta do Governo Dutra era a extinção das favelas. Os governos que lhe sucederam, a saber, o segundo período Vargas e o de Juscelino Kubitschek, deram pouca prioridade à habitação. (Denaldi, 2003, pág. 14)

O crescimento econômico que ocorreu entre os anos 40-70 é acompanhado de uma gigantesca desigualdade socioeconômica. A precarização das relações de trabalho durante esse período faz com que uma parcela significativa da população seja excluída das possibilidades de acesso ao mercado formal de moradia (CARDOSO, 2007).

Na tentativa de solucionar o problema habitacional, foi criado durante a ditadura militar o Banco Nacional de Habitação (BNH), que operava por intermédio de bancos públicos e privados, tendo como premissa a capitalização da população de baixa renda para a construção de novas unidades habitacionais fornecendo crédito imobiliário (AZEVEDO, 1988).

Neste período criou-se o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que utilizou poupança tanto compulsória (Fundo de Garantia do tempo de Serviço- FGTS) quanto voluntária (caderneta de poupança/letra de câmbio). Para além do investimento em atividades de financiamento de moradias, o BNH começou a reverter suas verbas para atividades de desenvolvimento urbano, através da agregação das atividades de saneamento básico, financiamento de materiais de construção, transporte, pesquisa, etc. (AZEVEDO, 1988).

A premissa para a urbanização de favelas passa a ser então a remoção de moradores para os conjuntos habitacionais e se inicia um investimento em obras de urbanização, como asfaltamento, saneamento e iluminação em áreas antes abandonadas pelo poder público.

A retórica social, no entanto, não condiz com a prática empresarial adotada pelo BNH. Os imóveis financiados pelo FGTS, classificados como de promoção pública e destinados para a classe de menor renda, foram em número muito menor do que o necessário para diminuir as desigualdades relacionadas à falta de habitação (MEDEIROS, 2011). A extinção do BNH, em 1986, está atrelada justamente a esse distanciamento do aspecto social do programa e uma aproximação do aspecto econômico, que transformou o BNH em um catalisador para uma grande especulação imobiliária com os financiamentos privados.

Outras críticas atribuídas ao BHN são aquelas relacionadas à precária inserção urbana dos conjuntos, à monotonia e má qualidade dos projetos urbanísticos e arquitetônicos (SIQUEIRA E ARAÚJO, 2014), além do distanciamento dos conjuntos da malha urbana, gerando um processo de exclusão espacial que já afetava as populações mais pobres.

Porém a lógica de segregação espacial centro-periferia não se mantém sustentável nas metrópoles nos anos seguintes. O crescimento populacional afasta para o perímetro urbano os empreendimentos imobiliários, que possuem preço de mercado menor do que as habitações centrais. Os muros dos condomínios de luxo contrastam com as grandes favelas já consolidadas no tecido urbano, e a solução adotada é intensificar a segurança contra os antigos moradores marginalizados. A antropóloga Teresa Caldeira relata em sua obra *Cidade de Muros* (2003) o cenário da cidade de São Paulo configurado em meados dos anos 80 como “enclaves fortificados”, que são formas de segregação associadas a “muros e tecnologias de segurança”.

São Paulo hoje é uma região metropolitana mais complexa, que não pode ser mapeada pela simples oposição centro rico versus periferia pobre. Ela não oferece mais a possibilidade de ignorar as diferenças de classes; antes de mais nada, é uma cidade de muros com uma população obcecada por segurança e discriminação social. (CALDEIRA, 2003, pág. 231).

Durante o governo Lula (2003-2011) é que se iniciam os maiores investimentos até então para a urbanização de favelas no Brasil. O plano de governo atuava em duas frentes: com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), em 2007; e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009 (ARAÚJO E SIQUEIRA, 2014). Enquanto o PMCMV trata da criação de novas unidades de habitação juntamente com a Caixa Econômica Federal, o PAC-UAP é voltado para a urbanização de favelas consolidadas.

CADOSO e ARAGÃO (2017) apontam as contradições do PMCMV, que ao mesmo tempo em que retardou a crise econômica de 2008 - com investimentos massivos na construção civil, gerou emprego abundante para a mão de obra menos qualificada e enriqueceu as empreiteiras com contratos milionários - ,encadeou a produção massiva de unidades e uma grande demanda sobre a terra, aumentando consequentemente o preço dos imóveis e reproduzindo uma lógica de especulação.

Os excessivos privilégios concedidos ao setor privado, causados pela falta de regulação do estado, criam uma bolha imobiliária favorecendo as compras e financiamentos apenas para a classe média, que negociava compras de terrenos e residências pela Caixa Econômica Federal com baixíssima taxa de juros. A faixa populacional de um a três salários mínimos configurava mais de 91% do déficit habitacional, e teve acesso à apenas 40% das unidades construídas na primeira fase do projeto, atingindo apenas 6% das famílias com menor renda (KLINTOWITZ, 2016).

A questão urbanística das favelas teve menor destaque no programa de aceleração de crescimento. Na teoria, a grande verba destinada para as obras seria repassada as municipalidades, que se encarregavam de todo o processo de levantamento e implementação. Na prática o PAC-favelas perde espaço e recursos para o avanço do MCMV que garantia maior retorno econômico. Além disso, com o arranjo institucional dependente dos governos locais como promotores das intervenções, o processo de repasse das verbas se torna mais lento e burocrático (KLINTOWITZ, 2016).

Cardoso e Denaldi (2018) apontam os rumos do programa que muda a sua prioridade ao longo dos anos. Durante o governo Dilma (2011-2016) as novas contratações do PAC para as intervenções na favela são bastante reduzidas e os investimentos são dirigidos para a modernização e revitalização das favelas em cidades sede dos jogos internacionais. A Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos (2016) causaram mudanças importantes principalmente nos complexos do Rio de Janeiro com várias obras de revitalização por toda a cidade. As críticas direcionadas a essas intervenções se relacionam com o caráter estético e espetaculoso das intervenções que não possuíam utilidade real para os moradores das favelas.

Ainda que seja muito recente na história nacional a aceitação da favela como área consolidada no tecido urbano, o modelo urbanístico que é comumente adotado no processo de regularização das áreas informais falha, pois ignora as peculiaridades que envolvem esse tipo de organização espacial e tendem a uma reprodução do modelo existente nas outras áreas da cidade, onde indivíduos externos atuam com projetos rígidos e homogêneos (VERENGUER, 2015).

O cenário atual é regido por uma redução ainda maior do interesse em direcionar verbas públicas para à questão das favelas. O governo Temer (2016-2018) consegue em seu mandato aprovar o Projeto de Emenda Constitucional que estabeleceu um teto de gastos para o setor público e praticamente extingue as políticas de caráter social

conectadas aos governos anteriores (CARDOSO E DENALDI, 2018). A proposta neoliberal segue no governo Bolsonaro (em curso), que não sugeriu até o presente momento nenhuma nova proposta relacionada a esta pauta.

Se a diminuição de desigualdades da favela no aspecto meramente urbanístico deixa de fazer parte das prioridades governamentais, os moradores das favelas sofrem com políticas de extermínio social do fruto do estado militarizado. A agenda governamental ligada ao combate à violência e ao tráfico de drogas se inicia durante a ditadura militar e perdura até a atualidade (com intensidades distintas ao longo dos anos), atingindo diretamente a população favelada. De fato existe tráfico na favela, mas a ação do estado para a criação das políticas de enfrentamento a essa realidade se apoia no senso comum, construído durante décadas, de que a favela é o mal social e a violência é escolhida como instrumento de controle.

As favelas passaram a ser vistas – pouco importa o quão errônea possa ser essa compreensão – como o valhacouto de criminosos que interrompem, real ou potencialmente, as rotinas que constituem a vida ordinária na cidade. Em resumo, como efeito da consolidação da violência urbana, modificaram-se profundamente os conteúdos que, na perspectiva dominante, definem as favelas como um problema urbano. (MACHADO DA SILVA, 2010, pg. 297).

CONCEITO DE RESILIÊNCIA URBANA E SUA RELAÇÃO COM O FENÔMENO DE FAVELIZAÇÃO NO BRASIL

Em um sentido mais amplo, a resiliência urbana é sinônimo de todas as capacidades plurais que os atores urbanos – individuais e coletivos – mobilizam para enfrentar as mudanças (FARIAS, 2017). A ocorrência desse fenômeno nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento é fruto do próprio sistema capitalista que cria suas próprias crises, excluindo qualquer tipo de produção do espaço que não seja diretamente dirigido para beneficiar ou estimular o crescimento econômico prevendo resiliência para a manutenção do status quo (BALTAZAR, 2010).

A ocupação irregular é tratada como “um problema a ser resolvido” e não como uma consequência direta das ações do poder público. Na questão meramente urbanística, a favela é para o estado um local irregular que não contribui com a receita municipal, com problemas sanitários e de infraestrutura, que contaminam as áreas naturais e outras

regiões da cidade. Do ponto de vista social, não existe interesse na diminuição da desigualdade e a intervenção é com frequência militarizada.

Como apontado no capítulo anterior, a necessidade de resistência dos moradores das favelas se dá tanto pela ausência das ações do poder público, com a falta de equipamentos e serviços e políticas efetivas para as questões relacionadas à habitação social; quanto pelo resultado dessas ações, como nos caso de violência policial e guerra as drogas, ou até a nos processos de regularização fundiária e intervenções urbanas. A cidade informal é, portanto, a resposta à inexistência de um lugar para morar e habitar, com a segregação de um sistema formal de cidade (ROCHA, PIRES e MAIA, 2018) e é a determinação e adaptação a diferentes contextos de exclusão da população marginalizada que compõe este espaço.

A favela é o resultado físico da resiliência humana, pelo que podemos chamar hoje de arquitetura da sobrevivência (ROCHA, PIRES e MAIA, 2018). A necessidade básica de habitar é suprida pela autoconstrução, tanto das residências como dos espaços públicos comuns. O nome “comunidade” se torna sinônimo de favela justamente pelo sentimento solidário, espontâneo e necessário, que ocorre nesses locais.

OCUPAÇÕES IRREGULARES NO INTERIOR PAULISTA: O CASO DE BAURU

As favelas se fazem presentes como um fenômeno da urbanização do território brasileiro, inclusive marcando sua presença em diversas cidades médias, com um crescimento mais expressivo durante os anos 80-90 do que o observado em capitais, em especial as da Região Sudeste do país (BARBOSA & SILVA, 2013). A importância de analisar a favelização em uma escala que comporta as cidades médias é apontada por MARICATO e MIRANDA (2013) já que as áreas não metropolitanas podem reproduzir ou mimetizar o processo de urbanização das áreas metropolitanas, mas o que chama atenção é o aumento da desigualdade e heterogeneidade socioespacial na urbanização periférica.

Sobre o levantamento de dados realizados pelo IBGE no século XX sobre a questão de habitação, Nísia Trindade Lima (2003, pág. 127) aponta a carência de um levantamento específico sobre as favelas até 1995, quando o Instituto publica seu primeiro estudo com dados da federação e municípios com os dados relativos a 1991. Já no último censo demográfico, o IBGE constatou que há favelas em quase 80% das cidades de porte médio (entre 100 e 500 mil habitantes), e em 40% das cidades com população entre 20 e

100 mil habitantes (LEITE, 2010). A ausência de informação específicas, somada ao grande crescimento das favelas nos últimos anos nas cidades médias, cria um atraso na produção científica sobre a formação desses aglomerados e, como consequência, existe um atraso da ação do Poder Público em comparação ao aumento das ocupações irregulares nas últimas décadas.)

O Estatuto da Cidade (2001) é uma ferramenta importante na mudança de paradigma no levantamento de dados feitos pelas municipalidades até então. O documento contém as diretrizes que devem ser adotadas pelo Estado nos aspectos urbanísticos, atribuindo competências de legislação na escala municipal, incluindo a necessidade de elaboração do Plano Diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes (CARVALHO, 2001).

As contradições sobre a obrigatoriedade do Plano Diretor Municipal foram amplamente debatidas por VILLAÇA (1999), questionando a eficácia dessa medida, que com exceção das práticas de Zoneamento Urbano e leis de Uso e Parcelamento do Solo (movidas muitas vezes pelos interesses econômicos das classes mais abastadas e do setor imobiliário), não cumpre seu propósito sobre as estratégias apresentadas para lidar com as questões urbanas. Porém, é inegável que do ponto de vista documental, o Plano Diretor foi responsável pela produção de muitos dados estatísticos e avaliações da situação urbana em diversos municípios. Sobre o Plano Diretor:

De forma específica compreende as análises relativas ao processo de estruturação do território urbano, ao uso e ocupação do solo e das redes públicas implantadas, entendidas como expressão física da ação dos agentes públicos e privados na produção do espaço. Esse é, em suma, o eixo básico do problema a ser diagnosticado e, a partir dele, devem-se organizar as demais dimensões de análise. (CARVALHO, 2001, pág. 135).

É no mesmo período de maior crescimento das favelas nas metrópoles, que as primeiras ocupações começam a surgir no interior paulista como fruto da urbanização desordenada seguindo a lógica descentralizadora adotada durante ditadura militar. O objetivo dos programas de incentivo ao crescimento das cidades médias era redirecionar o fluxo migratório, que antes se dirigia ao núcleo, não só para os municípios periféricos da região metropolitana, mas também para o interior do estado e para outros estados (STEINBERGER & BRUNA, 2001, pág 37).

A cidade de Bauru, localizada no centro oeste do Estado de São Paulo, teve seu desenvolvimento impulsionado pela expansão da ferrovia, utilizada para principalmente para o transporte do café, mas é a partir da década de 50 que surgem as principais obras viárias, como a Avenida Nações Unidas, apontando novos vetores de crescimento (HILDEBRAND, 2012). Entre os anos de 60-70 também acontece um grande aumento no número de loteamentos passando de 47 para 119 (SANTOS, 2008 apud. CAPELOZZA 2014) ampliando o perímetro urbano consideravelmente.

Existe uma relação direta entre o aumento do número de inscrições na COHAB e o aumento das ocupações irregulares justamente por ser opção dos excluídos do sistema de financiamento, atingidos pelas reformas trabalhistas no campo e pela diminuição do salário real (CORGHI, 2014). O aumento da produção dos conjuntos habitacionais durante os anos 70 e 80 e os programas de incentivo as cidades médias, exclui uma parcela significativa da população, seja a que morava em conjuntos habitacionais periféricos e com carência de estrutura, seja a da parcela mais pobre que foi excluída desses mesmos programas de incentivo a moradia. Enquanto nas grandes cidades, as periferias são inicialmente afastadas dos centros urbanos e é o crescimento da cidade que “empurra” os novos empreendimentos para as periferias, no interior paulista os processos de ocupação ocorrem simultaneamente e de forma heterogênea, com favelas surgindo em torno de novas construções tanto públicas quanto privadas.

Embora a favelização no interior possua um crescimento expressivo, comumente as cidades não metropolitanas tem as estatísticas desse fenômeno subnotificado. A definição técnica e operacional de favela feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE) é de “aglomerado subnormal”, que é formado pelo conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade, que contem irregularidades de construção, como o tamanho e forma das vias e lotes, e/ou são carentes de serviços públicos essenciais (IBGE, 2010). Esse conceito cria uma disparidade entre os dados coletados pelo próprio município e os computados na plataforma do IBGE, pois em locais distantes das metrópoles existe desagrupamento das unidades habitacionais informais, fruto da sua urbanização irregular e difusa.

O instituto SOMA, em uma pesquisa realizada juntamente com a Secretaria Urbana de Planejamento (SEPLAN), aponta que Bauru possui 22 assentamentos precários provenientes de ocupações espontâneas, de modo que 2.423 famílias vivem hoje sob essa condição (SOMA, 2013). Mas esses dados quando comparados aos apresentados

pelo censo do IBGE (2010), apontam como aglomerados subnormais apenas oito desses assentamentos, estimando que o número de famílias em condições de irregularidade fundiária é de 533.

A FAVELA FERRADURA

O surgimento da Ferradura tem relação com a inauguração do loteamento “O Ferradura” ou “Condomínio do Sucesso”, que foi parcelado e doado como prêmio do Jóquei Clube da cidade. O parcelamento não havia sido aprovado pela Prefeitura ou registrado em cartório e se referia a um lote no anteprojeto de um clube de campo, comercializado através de reservas de direito¹ que, mesmo sem aprovação, continuaram a ser comercializados até meados dos anos 70.

Em 1983 é aberto na Prefeitura Municipal um processo para regularizar o loteamento, porém em 1982 houve a alteração da lei de parcelamento do solo, que passa a exigir área institucional, que não foi prevista no desenho inicial de venda dos lotes. Esse processo fica 10 anos migrando entre a Secretaria de Planejamento municipal e o Jurídico, até que nos anos 90, a gleba é comprada pelo setor privado que dissolve a sociedade do Ferradura com o Jóquei Club. O processo de aprovação judicial do loteamento termina em 2005, mas embora a planta do loteamento tenha sido registrada em cartório e aprovada, a área já estava totalmente ocupada pela favela.

¹ A Reserva de Direito, ou Reserva de Domínio, é uma forma de contrato de compra e venda feito de maneira particular, em que o proprietário se compromete a realizar a entrega do lote/imóvel no momento em que se cumpre algum termo específico do contrato, normalmente o pagamento do valor total do imóvel.

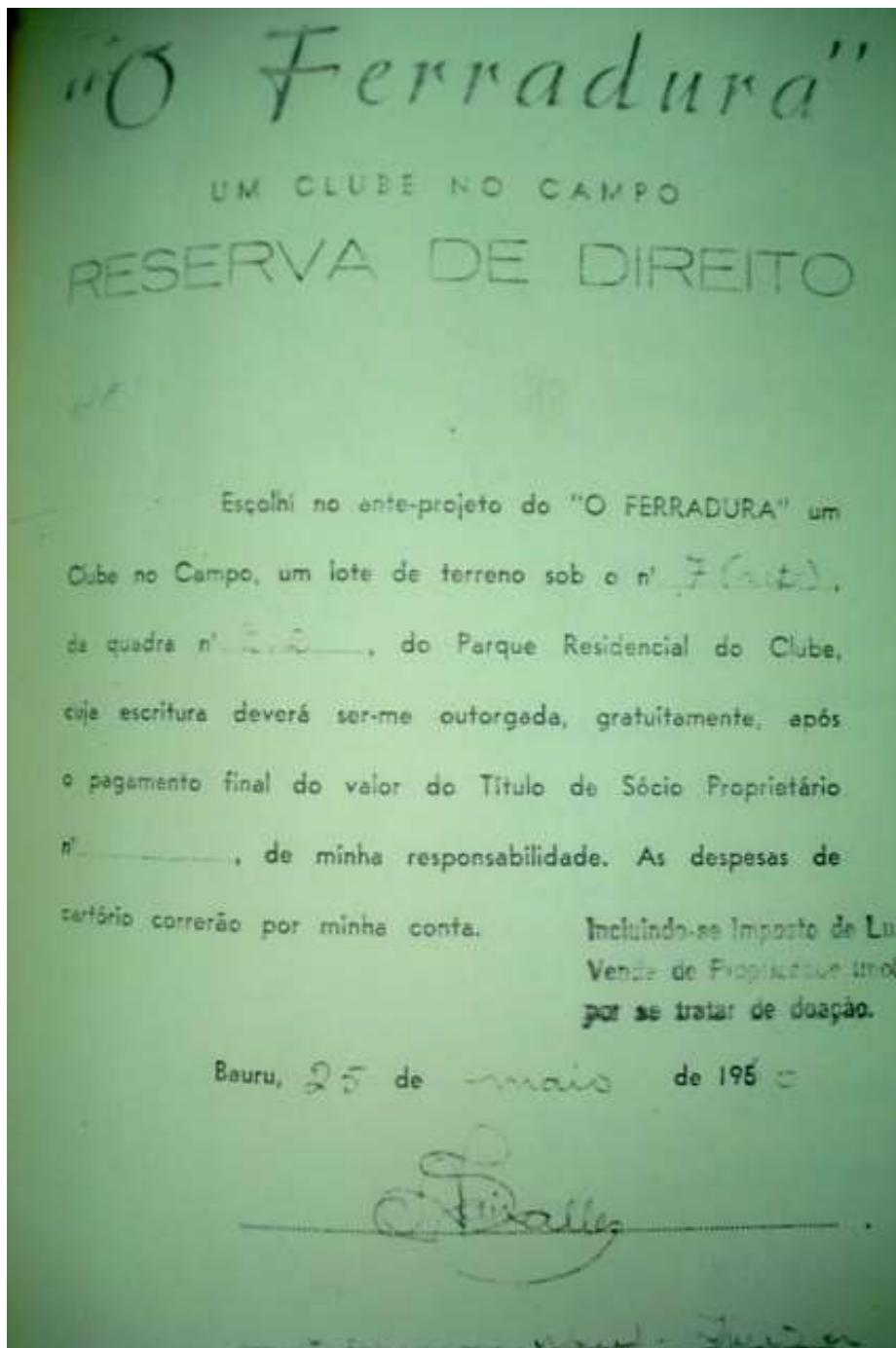


Figura 01: Reserva de Direito.
Fonte: Prefeitura Municipal de Bauru

O surgimento da ocupação se dá no perímetro do empreendimento (também de natureza ilegal), aproveitando a infraestrutura previamente construída, e os poucos lotes adquiridos por meio das Reservas de Direito são logo cercado pelos barracos. A estratégia inicial de remoção é descartada após o levantamento de dados nos anos feito pela Defesa Civil que contabiliza 684 barracos já no final dos anos 90.



Figura 02: Formação da favela do Ferradura no ano de 1996. Fonte: Prefeitura Municipal de Bauru

A ocupação está localizada no final da Avenida Cruzeiro do Sul, entre os bairros, Nova Bauru, Ferradura Mirim, Jardim Country Club e Parque Paulista. No lado leste está uma área pertencente ao bispado, que contém a nascente do Córrego Vargem Limpa. O crescimento da favela ocorre inicialmente em uma região periférica e com o entorno praticamente desocupado, com novos loteamentos surgindo apenas em meados dos anos 2000.



Figura 03: Imagem área da Favela Ferradura e sua relação com o entorno. Fonte: autora

A paisagem na favela é bastante heterogênea mesclando casas de alvenaria e barracos temporários. O levantamento fotográfico demonstra que a condição dos barracos se revela mais precária na medida em que eles se afastam das vias asfaltadas do entorno. As casas de alvenaria estão bastante concentradas ao longo da Avenida Cruzeiro do Sul e Avenida Schneyder Filho.



Figura 04: Barracos da favela Ferradura. Fonte: elaborado pela autora

Os moradores da região se encontram em situação de grande vulnerabilidade e os órgãos que se responsabilizam pela assistência são pertencentes a instituições religiosas sem fins lucrativos. Um dos exemplos é o projeto Caná existe desde 1995, e atende mais de 300 crianças semanalmente desenvolvendo ações de cunho participativo e comunitário e ações socio educativas e culturais. Além disso, as universidades da cidade promovem projetos de extensão destinados a atender a população residente.

A intervenção da Prefeitura municipal ocorre apenas nas últimas décadas pelos processos de regularização fundiária e pela inserção de equipamentos públicos. Em 2007 se iniciou o projeto de regularização de várias áreas através do Programa Cidade Legal. São áreas fortemente adensadas, com posse mansa e pacífica, identificadas a mais de cinco anos pela Defesa Civil e secretaria de planejamento, dentre elas a favela Ferradura. Os desafios da regularização, no entanto são descritos por Natasha Lamonica, arquiteta urbanista da Secretaria de Planejamento de Bauru (2014).

“[A regularização] é um processo bem complexo. A do Ferradura está em andamento há cinco anos. Parte do bairro tem previsão de ser regularizado em aproximadamente um ou dois anos, e a outra parte em pelo menos cinco anos” (Repórter UNESP, 2014).

A política atual de urbanização da favela reproduz o modelo encontrado nas áreas de ocupação formal e a instalação de equipamentos e serviços públicos aconteceu somente nas últimas nas últimas décadas. A Ferradura sofreu as primeiras intervenções juntamente com o processo de aprovação dos loteamentos no entorno e já conta com rede de água e esgoto, iluminação, drenagem, faltando pavimentação, guias e sarjetas. No entanto, qualidade dessa intervenção é bastante questionável: A rede elétrica não é adaptada para a escala das vias, com postes ocupando o meio de estreitas vielas; o sistema de drenagem é instalado em locais sem asfaltamento sem a queda adequada para vazão, e alagamentos são frequentes; o único trecho pavimentado serve para a circulação do ônibus, deixando as guias muito pequenas para a circulação de pedestres.



Figura 05: Iluminação pública na Favela Ferradura. Fonte: elaborado pela autora

Na ocupação existem áreas de permanência criadas pelos próprios moradores, assim como comércios locais. A apropriação do espaço público pelos habitantes da Ferradura tem como objetivo gerar pequenos locais de reunião, que não possuem no entorno o acesso a praças ou parques para a interação da comunidade.



Figura 06: Pracinha do Ferradura. Fonte: elaborado pela autora

O traçado das “vias” criadas organicamente pela ocupação é bastante irregular, o que torna o asfaltamento e drenagem executada no modo tradicionalmente empregado pela Prefeitura, um desafio. Uma estratégia considerada para os próximos anos é transferência dos moradores para unidades habitacionais financiadas através de recursos do MCMV e da iniciativa privada. Prevista para o ano de 2022, a construção do empreendimento terá a maior parte das casas destinadas para o público com renda familiar de 3-5 salários mínimos, e de negociação direta com a construtora responsável. A intenção de realocar parte das famílias iria possibilitar uma maior uniformidade nas vias, facilitando a passagem de veículos e a intervenção da Prefeitura.

CONCLUSÃO

É de extrema importância compreender as diferentes realidades que contribuem para a formação das favelas no Brasil, como um primeiro passo para se chegar a políticas urbanas funcionais. O estudo de caso é vital não só para a constituição de um plano de ação, mas também para a contribuição na percepção da favela, para além de um objeto em si mesmo, é parte do tecido urbano, de maneira que o seu histórico se relaciona com a própria urbanização da sociedade brasileira (BARBOSA; SILVA, 2013).

A cidade de Bauru e a Favela Ferradura representam uma pequena amostra da operação do poder público em uma cidade média do interior, que tende a reproduzir as políticas adotadas pelo governo Federal, sem levar em consideração as próprias

especificidades. O processo de regularização parece longe de uma conclusão, enquanto as obras públicas permanecem estacionadas. A insuficiência das obras feitas é também acompanhada da reprodução do modelo que existe na cidade formal, tentando adequar o asfaltamento e iluminação em estreitas vielas.

A criação de instrumentos legais promovidos pelo Estado que contemplam as necessidades das favelas representam uma grande mudança nos parâmetros adotados na maior parte do histórico nacional. Apenas a existência da lei, no entanto, não garante para os moradores dos assentamentos irregulares acesso aos direitos fundamentais na cidade, como saneamento, coleta de resíduos sólidos e acesso à energia elétrica. Entre os impasses está o processo burocrático dos processos de regularização, a lentidão para a aprovação de recursos financeiros repassados pelo Governo Federal e atraso no andamento das obras.

A população que habita as favelas, se considerados todos os esforços do Estado ao longo da história para eliminá-la, vivem em uma realidade cruel e incerta de modo que poder público é o principal agente responsável pela manutenção dessa realidade.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sergio de. VINTE E DOIS ANOS DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO POPULAR (1964-86): CRIAÇÃO, TRAJETÓRIA E EXTINÇÃO DO BNH. **Rev. Adm. Públ.**, Rio de Janeiro, v. 2, p.107-119, out./dez. 1988. Semestral. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/9391/8458>>. Acesso em: 05/05/2020

BALTAZAR, A. P. **Sobre a resiliência dos sistemas urbanos: devem eles ser resilientes e são eles realmente sistemas?** < In V!RUS. N. 3. São Carlos: Nomads.usp, 2010. Disponível em: <http://www.nomads.usp.br/virus/virus03/invited/layout.php?item=1&lang=pt>. Acessado em: 02/06/2020.

BARBOSA, Jorge Luiz; SILVA, Jailson de Souza e. As favelas como territórios de reinvenção da cidade. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.115-126, fev. 2013. Disponível em: <www.epublicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/download/9062/6940>. Acesso em: 05/05/2018.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil.** In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 17-65.

CAPELOZZA, Ana Carolina Alvares. Produção habitacional no processo de urbanização de Bauru (1950-2010): a estruturação da cidade a partir das habitações populares e de alta renda. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 3., 2014, São Paulo. p. 1 - 10.

CARDOSO, A. (2007). Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. Cadernos Metrôpoles. São Paulo, v. 9, n. 17. pp. 219-24.

CARDOSO, A. L. (Org.) ; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CORGHI, Fernanda Nascimento. **Urbanização e segregação sócio-espacial em Bauru(SP)**: Um estudo de caso sobre a Bacia hidrográfica do Córrego da Água Comprida. 2008. 195 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Instituto de Geociências Pós-graduação em Geografia, Unicamp, Campinas, 2008. Disponível em: <<http://www.bv.fapesp.br/pt/publicacao/74448/>>. Acesso em: 07/05/2020.

DENALDI, Rosana. Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses. 2003. Tese de Doutorado (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003

HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. POLÍTICA DE HABITACÃO SOCIAL E O DIREITO A MORADIA NO BRASIL. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 10., 2008, Barcelona. **Congresso**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008. p. 1 - 15.

IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (Org.). **Censo 2010-Aglomerados Subnormais**: Informações territoriais. 2010. Disponível em: {<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf>}. Acesso em: 03/05/2020.

INSTITUTO SOMA (Bauru). **Plano Local de Habitação de Interesse Social: AS NECESSIDADES HABITACIONAIS**. 2012. Disponível em: <<http://institutosoma.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Cap%C3%ADtulo-2-As-Neecessidades-Habitacionais.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2018.

LEITE, M.E. FAVELAS EM CIDADES MÉDIAS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES. Caminhos de Geografia, 2010, Vol. 11, N° 34, p. 162-173.

LIMA, Nísia Trindade; Habitação e Infra Estrutura Urbana. In: NUNES, Eduardo Pereira. Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2003. p. 113-129.

KLINTOWITZ, Danielle. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista? **Cad. Metrôpole.**, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 165-190, abr. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962016000100165&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em: 02.06.2020.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. "Violência urbana", segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. **Cad. CRH**, Salvador, v. 23, n. 59, p. 283-300, agosto. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792010000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08.06.2020.

MARICATO, Erminia; MIRANDA, Humberto. Problemática urbana brasileira: um balanço de 60 anos. **Revista Política Social e Desenvolvimento**: Como enfrentar a crise das cidades? Campinas, v. 1, n. 1, p.8-16, nov. 2013.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz. BNH: outras perspectivas. UFRN. Natal, 2011. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/BNH,%20outra%20pespectiva.pdf>> Acesso em: 10/10/2020.

OTERO, Estevam Vanale. Reestruturação urbana em cidades médias paulistas: a cidade como negócio. 2016. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, University of São Paulo, São Paulo, 2016. doi:10.11606/T.16.2017.tde-19122016-152727. Acesso em: 2020-11-01.

REPORTER UNESP (Bauru). Faac Unesp. **Especulação imobiliária e suas consequências**. 2014. Disponível em: <<http://reporterunesp.jor.br/2014/04/01/126/>>. Acesso em: 12/05/2020.

ROCHA, G. Q.; PIRES, E.; MAIA, B.; CHIODI, C. Resiliência: Práticas Populares na favela Rio das Pedras. In: Urb. Favelas: III Seminário Nacional Sobre Urbanização de Favelas, 2018, Salvador. Anais do III Seminário Nacional Sobre Urbanização de Favelas, 2018. Disponível em: <http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2018a/ARQUIVOS/GT5-96-146-20180630194552.pdf>. Acesso 28/06/2020.

SIQUEIRA, Thaís Almeida; ARAÚJO, Ronaldo de Sousa. PROGRAMAS DE HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL. **Perspectivas Online: hum. & sociais aplicadas**, Campos dos Goytacazes, v. 4, n. 10, p.45-54, maio/ago. 2014. Trimestral. Disponível em: <http://www.seer.perspectivasonline.com.br/index.php/humanas_sociais_e_aplicadas/article/view/540>. Acesso em: 30/06/2020.

STEINBERGER, M.; BRUNA, G. C. Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. Cidades Médias Brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

TELLA, Marco Aurélio Paz. Estigmas e desqualificação social dos negros em São Paulo e Lisboa. *Ponto-e-vírgula*, nº 3, p. 152-169, 2008.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. A APLICAÇÃO DO CONCEITO DE SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL AO CONTEXTO BRASILEIRO NA LONGA DURAÇÃO. Revista eletrônica **Cidades**, Presidente Prudente, v. 1, n. 2, p.259-254, 2004. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/%20viewFile/478/508>>. Acesso em: 05/11/2019.

VERENGUER, Juliana Finezi. **Centro Comunitário Paraisópolis**. 2015. 106 f. TCC (Graduação) Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade São Judas Tadeu, São Paulo, 2015.

VILLAÇA, Flávio Dilemas do plano diretor. In: **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-Cepam, 1999.