

O papel da política habitacional da COHAB-Bauru na produção do espaço urbano ¹

The role of COHAB-BAURU (SP) housing policy in the production of urban space

El papel de la política de vivienda de la COHAB-BAURU (SP) en la producción del espacio urbano

Jennifer Souza Santos

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo,
UNESP Bauru, Brasil
jennifer.souza@unesp.br

Jefferson Oliveira Goulart

Professor Doutor, UNESP Bauru, Brasil
jefferson.goulart@unesp.br

¹ O conteúdo e os resultados parciais deste artigo resultam de Pesquisa de Iniciação Científica desenvolvida com apoio e financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processo Fapesp 2021/09243-0).

RESUMO

Este artigo analisa o papel da Companhia de Habitação Popular de Bauru (SP) e os impactos de sua produção habitacional no processo de desenvolvimento e expansão urbana da cidade de Bauru. O pressuposto teórico-metodológico da abordagem é que produzir habitação popular implica, necessariamente, produzir espaço na e da cidade. Em razão da inexistência de estudos específicos sobre a COHAB-Bauru, a metodologia desta investigação combinou levantamento e revisão bibliográfica de referências teóricas, conceituais e analíticas; consulta a fontes institucionais; e catalogação quantitativa da produção habitacional da COHAB-Bauru desde a sua fundação, em 1966, até a data de entrega de seu último empreendimento em 1996. O estudo ressalta a relevância da COHAB-Bauru – a qual exerceu, durante um longo período (três décadas), destacado papel na oferta habitacional e no desenvolvimento urbano – como resultado da política habitacional implantada a partir do golpe militar de 1964, associada à modelagem institucional do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), do Banco Nacional de Habitação (BNH) e das Companhias de Habitação (COHABs).

PALAVRAS-CHAVE: COHAB-Bauru. Política habitacional. Produção do espaço urbano.

ABSTRACT

This article analyzes the role of the Companhia de Habitação Popular de Bauru (SP) and the impacts of its housing production on the urban development and expansion process of the city of Bauru. The theoretical and methodological assumption of the approach is that producing popular housing necessarily implies producing space in and of the city. Due to the lack of specific studies about COHAB-Bauru, this research methodology combined a survey and bibliographic review of theoretical, conceptual and analytical references; consultation of institutional sources; and quantitative cataloguing of the housing production of COHAB-Bauru since its foundation in 1966 until the date of delivery of its last development in 1996. The study highlights the relevance of COHAB-Bauru - which exercised, for a long period (three decades), an outstanding role in housing supply and urban development - as a result of the housing policy implemented after the military coup of 1964, associated with the institutional modeling of the Housing Financial System (SFH), the National Housing Bank (BNH) and the Housing Companies (COHABs).

KEYWORDS: COHAB-Bauru. Housing policy. Production of urban space.

RESUMEN

Este artículo analiza el papel de la Companhia de Habitação Popular de Bauru (SP) y los impactos de su producción de viviendas en el proceso de desarrollo y expansión urbana de la ciudad de Bauru. El supuesto teórico y metodológico de este enfoque es que producir vivienda popular implica necesariamente producir espacio en y de la ciudad. Debido a la falta de estudios específicos sobre la COHAB-Bauru, la metodología de esta investigación combinó un relevamiento y revisión bibliográfica de referencias teóricas, conceptuales y analíticas; la consulta de fuentes institucionales; y la catalogación cuantitativa de la producción de viviendas de la COHAB-Bauru desde su fundación en 1966 hasta la fecha de entrega de su última promoción en 1996. El estudio destaca la relevancia de la COHAB-Bauru - que durante un largo período (tres décadas) desempeñó un papel destacado en la oferta de vivienda y en el desarrollo urbano - como resultado de la política de vivienda implementada después del golpe militar de 1964, asociada al modelado institucional del Sistema Financiero de la Vivienda (SFH), del Banco Nacional de la Vivienda (BNH) y de las Empresas de Vivienda (COHABs).

PALABRAS CLAVE: COHAB-Bauru. Política de vivienda. Producción del espacio urbano.

1 INTRODUÇÃO

A problemática habitacional no Brasil é um tema urbano de longa data – embora só tenha adquirido um status de política estatal de provisão de moradias a partir da década de 1930 com a ascensão do varguismo (BONDUKI, 2017) –, cujos modelos de políticas públicas foram modificados ao longo dos anos. O intenso processo de urbanização do país no século XX sobrecarregou a infraestrutura urbana existente e revelou-se incapaz de responder às necessidades habitacionais dos estratos sociais de baixa renda que emergiam nos maiores centros urbanos atraídos pelas novas oportunidades de emprego e renda.

Assim consolidou-se um padrão de ocupação territorial sintetizado pela clivagem centro-periferia. Tal modelo selou as desigualdades socioespaciais determinando a quem pertenciam os espaços da cidade: enquanto as áreas centrais eram reservadas para os estratos mais ricos, destinavam-se as áreas periféricas aos pobres, em geral caracterizadas pela precariedade urbana e pela pouca (ou nenhuma) condição de habitabilidade, além dos problemas relativos à regularização fundiária.

Nesses termos, “a distribuição espacial da população no quadro desse crescimento caótico reflete a condição social dos habitantes da cidade, espelhando no nível do espaço a segregação imperante no âmbito das relações econômicas” (KOWARICK, 1993, p. 34). Desse modo, para além da intensa urbanização que marcou a segunda metade do século passado, uma somatória de fatores político-institucionais e socioeconômicos estabeleceu relação determinante para o problema habitacional e, à medida que o problema atingiu maiores proporções, tornou-se imprescindível a intervenção estatal.

A política sanitária que havia sido adotada na transição do século XIX para o século XX foi superada e, a partir da década de 1930, entrou em cena a atuação direta do Estado na provisão e no financiamento de moradias populares, inicialmente através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e depois pela Fundação da Casa Popular (FCP) na Era Vargas (BONDUKI, 2017). Em que pese uma produção com inovações arquitetônicas, esse modelo de provisão habitacional se demonstrou errático e ineficaz, tanto porque privilegiou segmentos sociais por critérios corporativos quanto porque ignorou a população de baixa renda ou ainda porque foi quantitativamente insuficiente.

Se, por um lado, as iniciativas do período populista demonstraram-se ineficazes na resolução do problema, por outro, serviram de base para a (re)estruturação da política habitacional que viria adiante. Em 1964, o governo federal elegeu a habitação popular como problema fundamental (BOLAFFI, 1982), fazendo emergir um novo modelo de política pública de habitação e desenvolvimento urbano que, apesar de seus muitos problemas e distorções (MARICATO, 1987), registrou expressivos resultados quantitativos. Dessa forma, o regime autoritário também instituiu uma complexa rede institucional em torno do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), através da qual as Companhias de Habitação Popular (COHABs) e agências similares – caso da CDHU no estado de São Paulo (ROYER, 2002) – cumpriram um importante papel como captadoras dos recursos disponíveis e executoras da produção de moradias.

O BNH, instituído pela Lei Federal nº 4.380/1964, incumbia-se de ampliar e centralizar a provisão habitacional fomentada por uma política de crédito de longo prazo, pretendendo obter o apoio das massas populares, atenuar a inquietação social e, assim, legitimar o poder a

partir da formulação de um “falso problema” (BOLAFFI, 1982). Como agente decisório, operacional e financeiro, cabia ao BNH “orientar, disciplinar e controlar o SFH”, de modo a incentivar a “construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda”, sem, no entanto, “operar diretamente em financiamento, compra e venda ou construção de habitações”², responsabilidade esta atribuída a agentes específicos do sistema.

Essa estrutura de financiamento combinava recursos originários do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) – ferramenta de contribuições voluntárias resultantes da centralização de economias de fundos privados – e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – espécie de seguro-desemprego compulsório imposto aos trabalhadores do mercado de trabalho formal. No primeiro caso, os recursos captados eram empregados em financiamentos habitacionais destinados às classes média e alta; no segundo, integralmente geridos pelo BNH, os recursos eram canalizados principalmente para a produção de habitação social e, gradualmente, para os setores de saneamento e desenvolvimento urbano (SANTOS, 1999). Para tanto, o público atendido foi segmentado por estratos socioeconômicos e faixas de renda – popular, econômico e médio –, cada qual a cargo de um agente operador e sob legislação específica (AZEVEDO, 1988).

O chamado “mercado popular” era atendido pelas COHABs, agentes operadores essenciais da nova política habitacional que poderiam atuar em âmbitos municipal e regional, especialmente no caso de grandes concentrações urbanas conurbadas e em regiões metropolitanas. Inicialmente essas agências se direcionavam à população com rendimento familiar mensal de até 3 salários mínimos (S.M.), teto que mais tarde sofreu ampliação para 5 S.M. Essa alteração ocorreu na primeira metade da década de 1970, período marcado pela crise das COHABs em virtude dos sérios problemas de inadimplência que vinham sendo enfrentados (AZEVEDO; ANDRADE, 2011). A decisão seria, então, uma resposta à crise a partir da busca por um público solvente, mudança que determinou uma das inúmeras contradições do BNH.

O direcionamento da política habitacional do modelo BNH foi caracterizado por uma série de distorções, a começar pelo seu “caráter elitista e concentrador de renda” (MARICATO, 1987, p. 46). O sistema encaminhou-se na contramão do discurso social que outrora se propôs a pôr em prática, atendendo cada vez menos as demandas habitacionais dos segmentos menos favorecidos do mercado popular (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

Verificou-se, assim, uma crescente tendência de privilegiar as classes mais altas e investir recursos em infraestrutura urbana de grande notoriedade, em particular nas principais capitais brasileiras. Os excessivos custos que envolviam o processo de provisão de moradias contribuíram para tornar a política habitacional popular inacessível para os mais pobres – sobretudo aqueles com rendimento familiar inferior a 3 S.M. –, cuja renda não acompanhava as regras do jogo, visto que o BHN precisava se retroalimentar dos recursos investidos. Contradição fundamental dessa arquitetura institucional é que a principal agência estatal de gestão da política habitacional era um Banco (o BNH), o que exigia padrões econômicos sustentáveis, isto é, sustentabilidade econômica e retorno do volume de investimentos.

Além disso, tendo em vista o encarecimento da terra urbanizada e a necessidade mercadológica de reduzir custos, tornou-se regra amplamente predominante que os conjuntos habitacionais financiados pelo BNH às camadas mais pobres fossem instalados nas franjas

² Artigo 1º e Artigo 17º da Lei Federal nº 4.380/1964.

urbanas, afirmando o modelo centro-periferia da urbanização brasileira. Singer (1982) explica que a oferta de serviços urbanos tende a irradiar do centro para a periferia, tornando-se cada vez mais escassa à medida que a distância aumenta. Conseqüentemente, as áreas mais bem servidas (mais próximas às áreas centrais, dotadas de melhor infraestrutura e submetidas às normas legais de uso e ocupação do solo) eram valorizadas e encareceram o valor da terra, num gradiente de preço que diminui ao passo que se alcança as bordas da cidade (SINGER, 1982), isto é:

O isolamento dos conjuntos habitacionais, construídos sempre a longa distância dos locais de trabalho e locais de abastecimento e serviços, a falta de recursos das prefeituras para a produção dos complementos à habitação, a falta de recursos ou de interesses das empresas públicas em relação à implantação das redes de serviço, a falta de fiscalização da construção são alguns dos outros “enganos” cometidos (MARICATO, 1987, p. 45).

Esses aspectos evidenciam como a provisão estatal de moradias desenha o território de maneira não ocasional, a partir de uma produção quantitativa em larga escala habitualmente desprovida de qualidade arquitetônica, comumente padronizada e de baixa qualidade urbanística. Assim, o processo de construção de conjuntos habitacionais em áreas isoladas não urbanizadas nos limites da cidade, com precariedades de acessos e serviços, foi resultado de uma ação planejada e efetiva pelo Estado (PRADO, 2017) em conformidade com os interesses mercadológicos dos agentes imobiliários e da construção civil.

Embora historicamente as políticas habitacionais tenham sido pautadas pelo enfrentamento do déficit habitacional, reduzir o problema habitacional a uma questão meramente quantitativa resulta no esvaziamento dos contextos e das lógicas que produziram (e produzem) as cidades e a sociedade, e, portanto, ignoram-se as complexidades que orbitam em torno da habitação. Especialmente no contexto de sociedades capitalistas, a habitação é revestida por grandes complexidades, o que implica obrigatoriamente analisar como as cidades se conformam no âmbito socioespacial (BOLAFFI, 1982).

Desse modo, no cerne da lógica capitalista, a habitação revela-se uma mercadoria *sui generis* atrelada a uma segunda mercadoria de especial relevo: a terra. De acordo com Singer (1982), os interesses especulativos do mercado determinam as porções da cidade em que o preço da terra será maior ou menor. Este mesmo autor explica que “a propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano” (SINGER, 1982, p. 33).

Ao fim e ao cabo, a produção de moradias populares no Brasil também contribuiu substancialmente para a descontínua expansão do tecido urbano e para a estruturação de cidades social e espacialmente fragmentadas. Isto significa que produzir habitação popular implica, igualmente, produzir espaço na e da cidade. Esse axioma remete a dinâmicas urbanas que, para além das políticas públicas, compreende as ações do mercado imobiliário, cuja conjunção produz resultados que implicam na produção social do espaço urbano, incidindo, acima de tudo, sobre a população de baixa renda, privada do direito à cidade.

2 OBJETIVOS

O objetivo deste estudo é analisar o papel da Companhia de Habitação Popular de Bauru como agente promotor de política habitacional, investigando as implicações de sua atuação no processo de produção do espaço urbano da cidade de Bauru, com o intuito de contribuir com os estudos urbanísticos de política habitacional e desenvolvimento urbano no que diz respeito ao desempenho das Companhias de Habitação, a partir do estudo de caso de uma importante cidade média do interior paulista.

3 METODOLOGIA

A investigação combinou revisão bibliográfica, coleta e análise de dados de fontes institucionais e pesquisa de campo. Na etapa de revisão da literatura buscou-se obter amparo teórico-metodológico e analítico na literatura urbanística que versa sobre a política habitacional implantada pelo regime autoritário a partir de 1964, o papel das COHABs dentro do modelo institucional do SFH-BNH e as transformações morfológicas do tecido urbano de Bauru a partir da década de 1960, relacionando-as com a atuação da COHAB-Bauru na cidade. De forma complementar, foram consultados dados de fontes institucionais (IBGE, Prefeitura Municipal de Bauru, Secretaria Municipal de Planejamento e outras).

Na sequência foram realizadas pesquisas nos arquivos da COHAB-Bauru, mediante visitas à sede da Companhia, localizada em Bauru (SP). A análise da dinâmica produtiva da COHAB-Bauru e seus efeitos na produção do espaço urbano foi articulada a dois recursos metodológicos: I) Catalogação quantitativa da produção de unidades habitacionais (UH), com base nos dados extraídos do Gerenciador Eletrônico de Documentos (GED) da COHAB-Bauru; e II) Produção de base cartográfica, situando territorialmente os conjuntos habitacionais na malha urbana, permitindo evidenciar e analisar sua distribuição territorial na cidade.

Em síntese, trata-se de pesquisa qualitativa com mensuração quantitativa, que se interessa precisamente pela compreensão dos efeitos da atividade produtiva da Companhia de Habitação Popular de Bauru, mediante sua inserção territorial, nos processos de estruturação e desenvolvimento urbano da cidade de Bauru.

4 RESULTADOS

Entre 1960-1980, desenhou-se uma conjuntura político-econômica marcada por projetos que vinham sendo endossados e discutidos no Brasil e em São Paulo, e que seriam de fundamental importância para a compreensão dos elementos que passariam a determinar a forma urbana do município de Bauru a partir da segunda metade do século XX. Na esfera nacional, assumiu-se de maneira mais enfática o projeto nacional-desenvolvimentista, que preconizava o automóvel e a industrialização como etapas necessárias ao desenvolvimento, partes indispensáveis ao padrão de substituição de importações. Na esfera estadual, difundiram-se as discussões sobre o “caos urbano” em virtude dos graves problemas que a concentração industrial vinha causando na metrópole, levando à conseqüente política de interiorização da indústria em São Paulo (NEGRI, 1996).

Amplamente difundidas e estimuladas, essas ações passaram a incidir diretamente em cidades do interior paulista, algumas em maior e outras em menor grau³. Bauru não foi uma exceção. O processo de desenvolvimento da cidade esteve, desde o princípio, atrelado aos anseios das elites políticas, econômicas e intelectuais de alçá-la a uma posição de prestígio (LOSNAK, 2004) e, a partir dos anos 1950, a industrialização e a retórica modernizante passaram a simbolizar esse ideal. Aos poucos a cidade foi abandonando seu perfil ferroviário e adquirindo traços que mais tarde seriam ressaltados pela “interiorização” (NEGRI, 1996).

A transição entre as décadas de 1950-60 confere registros relevantes para a compreensão dos rumos tomados pelo município a partir de então. Isto porque, entre outros fatores, naquele momento, a sua taxa de urbanização já alcançava 91,4% (Tabela 1), e desde 1940 já figurava entre as cinquenta cidades mais populosas do país⁴, com uma população urbana que ultrapassava largamente a rural.

Tabela 1 – Taxa de urbanização do município de Bauru (1940-1991)

1930-40	1940-50	1950-60	1960-70	1970-80	1980-91
61,1	80,3	91,4	91,7	96,8	97,1

Fonte: Santos, 2023, p. 38, com base no Plano Diretor de Bauru de 1996.

Nesse período (1950-60), a zona Sul começou a se diferenciar das demais áreas da cidade, sendo ocupada por loteamentos destinados à população de alta renda, com destaque para os loteamentos Jardim Estoril (CAPELOZZA, 2014). A tendência de crescimento no sentido Sul foi intensificada com o aumento de investimentos, a partir de 1967, para a abertura de novas importantes avenidas: Av. Rodrigues Alves, Av. Duque de Caxias, Av. Nações Unidas e Av. Getúlio Vargas, as quais servem à porção centro-sul do município (OTERO, 2016).

O peso da provisão habitacional pública exerceu papel fundamental na estruturação do espaço urbano. A partir da década de 1970, a cidade experimentou uma expressiva expansão da mancha urbana, sendo partes importantes desse processo os conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-Bauru (LOSNAK, 2004; GOULART; TERCI; OTERO, 2017). A expansão urbana bauruense esteve associada a três características predominantes, a saber: consolidação do sistema viário associado à consolidação do modelo rodoviário do país; afirmação do perfil terciário da economia local, em que pesem os esforços das elites locais para expandir o segmento industrial; e, a partir da década de 1960, intensa produção habitacional protagonizada pela COHAB-Bauru (FARIA, 1988 apud OTERO, 2016).

A COHAB-Bauru é uma sociedade de economia mista integrante da Administração Pública Indireta do Município de Bauru. Constituída nos termos da Lei Municipal nº 1.222/1966, tornou-se a principal agência responsável pela provisão de moradia popular em Bauru e região⁵,

³ Negri (1996) aponta que parte importante da expansão industrial para o interior de São Paulo concentrou-se nas regiões de Campinas, Ribeirão Preto, Vale do Paraíba, Litoral e Sorocaba, com destaque para os municípios sede e subsele das regiões administrativas.

⁴ Recenseamento Geral do Brasil-1960. Sinopse preliminar do censo demográfico. Rio de Janeiro: IBGE – Serviço Nacional de Recenseamento, 1962. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/312/cd_1960_sinopse_preliminar_br.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2022.

⁵ Quanto à produção em outros municípios, alguns merecem destaque por sua magnitude: Marília (5.656 UH), Botucatu (2.236 UH) e São Manuel (2.114 UH). Em termos de alcance territorial, a COHAB-Bauru contabiliza mais de 70% de sua produção em outras cidades, atuando também em municípios além de seu entorno regional imediato, como nos casos de Barretos, Porto Ferreira, Presidente Prudente, São José do Rio Preto, Votorantim e outros.

“planejando e executando empreendimentos seguida sua comercialização”⁶, cuja atuação reproduziu as desigualdades socioespaciais com seus projetos implantados em sua maioria nas zonas periféricas da cidade. A modelagem institucional do SFH/BNH atribuía às companhias habitacionais o papel de agente financeiro que captava e aplicava os recursos do FGTS e intermediados pela CEF – função que foi fielmente seguida pela COHAB-Bauru.

O *modus operandi* da Companhia seguiu, na maioria das vezes, a regra geral de comercialização baseada na promessa de compra e venda, isto é, celebrava-se um contrato no qual a COHAB-Bauru (promitente vendedora) obrigava-se a vender o imóvel ao mutuário (promissário comprador) ao final do cumprimento das condições de financiamento estipuladas previamente pelo BNH no ato de assinatura do plano de comercialização. Essa regra aplicava-se quando da produção de moradias em conjuntos habitacionais, algumas das quais promovidas pelo sistema de mutirão. O pleno funcionamento desse padrão de comercialização dependia, invariavelmente, da obtenção dos recursos do FGTS.

Durante quase três décadas (1968-1996), a COHAB-Bauru atingiu a marca de 27 empreendimentos habitacionais, predominando projetos de alvenaria de tijolos e tipologia de casas térreas (Tabela 2).

Tabela 2 – Conjuntos habitacionais construídos pela COHAB-Bauru em Bauru

Nº	Conjuntos habitacionais	Implantação	Tipologia	Região	UH
1	N. R. Jardim Redentor I	1968	Casa	Leste	452
2	Jardim Nova Esperança I	1970	Casa	Oeste	252
3	N. R. Jardim Redentor II	1973	Casa	Leste	661
4	N. R. Bom Samaritano	1977	Casa	Leste	105
5	Jardim Nova Esperança II	1978	Casa	Oeste	400
6	N. H. Jardim Progresso	1980	Casa	Oeste	240
7	N. R. Jardim Redentor III	1980	Casa	Leste	132
8	N. H. Presidente Ernesto Geisel I	1980	Casa	Leste	800
9	N. H. Presidente Ernesto Geisel II	1980	Casa	Leste	1.110
10	N. H. Presidente Ernesto Geisel III	1980	Casa	Leste	312
11	C. H. Alto Alegre	1981	Casa	Oeste	248
12	Mutirão Severina Dario Sbeghen	1982	Casa	Norte	104
13	Mutirão Carmem Carrijo Coube	1982	Casa	Sul	46
14	N. H. Beija Flor	1983	Casa	Norte	1.220
15	N. H. Eng. Octávio Rasi	1983	Casa	Leste	1.008
16	Mutirão Jardim Ouro Verde	1983	Casa	Oeste	120
17	Mutirão Nove de Julho	1983	Casa	Oeste	171
18	N. H. Edison Bastos Gasparini	1984	Casa	Norte	1.228
19	Mutirão Luiz Edmundo Coube	1984	Casa	Leste	88
20	Mutirão Darcy Cesar Improta	1987	Casa	Norte	137
21	N. H. Índia Vanuire	1989	Casa	Norte	308
22	N. H. Ver. Edison Fco. da Silva	1989	Casa	Oeste	937
23	Mutirão Leão XIII	1990	Casa	Oeste	106
24	N. R. Mary Dota	1990	Casa	Norte	3.638

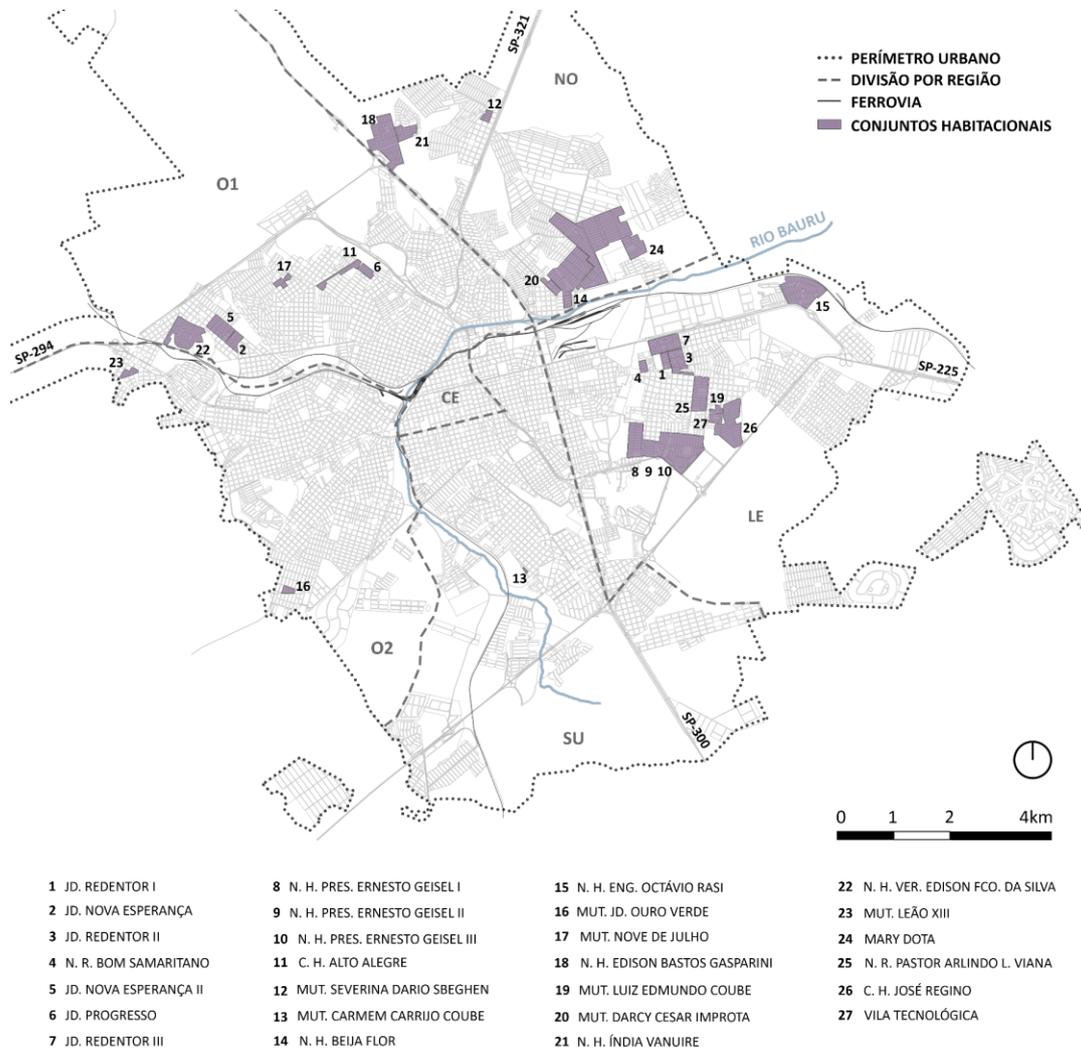
⁶ Artigo 1º do Estatuto da Companhia de Habitação Popular de Bauru, 2021. Disponível em: <http://www.cohabbauru.com.br/info/Estatuto_COHAB_2021.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2022.

25	R. Pastor Arlindo L. Viana	1993	Casa	Leste	484
26	C. H. José Regino	1994	Casa	Leste	1.014
27	Vila Tecnológica	1996	Casa/Aptos.	Leste	99
Total					15.420

Fonte: Santos, 2023, p. 54.

Quanto à tipologia arquitetônica dos imóveis, construiu-se majoritariamente no modelo unifamiliar horizontal. A lógica que pautou essas escolhas era muito clara, consistia em alargar a ocupação do território urbano em busca de terras mais baratas, em proporções capazes de abrigar grandes conjuntos habitacionais, e essa política obviamente recaiu sobre regiões periféricas. Na medida em que os empreendimentos eram instalados nas franjas urbanas – sabidamente precárias em termos de infraestrutura e de oferta de serviços públicos –, consumou-se um padrão de ocupação territorial errático direcionado às áreas de baixa densidade (Figura 1).

Figura 1 – Mapa de localização dos conjuntos habitacionais construídos pela COHAB-Bauru na cidade de Bauru



Fonte: elaboração própria.

A representação cartográfica evidencia com nitidez a enorme separação entre a centralidade urbana consolidada e os novos empreendimentos habitacionais, o que reproduziu as formas clássicas da urbanização brasileira de fragmentação territorial e segregação socioespacial, através das quais as áreas mais distantes foram reservadas para os estratos mais pobres.

A ausência de legislação e de normas sobre os loteamentos e parcelamentos do solo no período inicial de atuação da COHAB-Bauru (1960/70), apesar de não se justificar, ajuda a explicar o fato de as implantações terem ocorrido de forma bastante precária, sem definição de diretrizes e contrapartidas dos loteadores. Essa implantação condicionou a formação de “ilhas” de grande densidade populacional em comparação com as áreas de baixa ocupação ao redor e acentuou decisivamente a formação de vazios urbanos intermediários que induziram a especulação em áreas que foram ocupadas posteriormente (NEGRELOS; CUCATO; SCATALON, 2019). Somente ao final da década de 1970 – por ocasião da promulgação da Lei Federal nº 6.766/79 e, posteriormente, da Lei Municipal nº 2.339/82 –, passou a existir regulamentação sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano (LEONELLI, 2010).

Os maiores conjuntos, sem exceção, foram produzidos nas regiões Norte e Leste. E dentre os maiores empreendimentos da COHAB-Bauru, merece destaque o Jardim Mary Dota, o maior e mais emblemático projeto devido às suas dimensões. O “mega conjunto” contabiliza 3.638 UH implantadas em uma área territorial de 1.230.364,74 m².

Os critérios locacionais são ilustrativos da estratificação socioespacial, e dessa forma a região Norte recebeu 6 conjuntos e a região Oeste, outros 8 (Tabela 3).

Tabela 3 – Distribuição territorial dos conjuntos e unidades habitacionais da COHAB-Bauru na cidade de Bauru

Região	Conjuntos habitacionais	Conjuntos habitacionais (%)	UH	UH (%)
Norte	6	22,22	6.635	43,03
Sul	1	3,70	46	0,30
Leste	12	44,44	6.265	40,63
Oeste	8	29,63	2.474	16,04
Centro	0	0	0	0
Total	27	100	15.420	100

Fonte: Santos, 2023, p. 58.

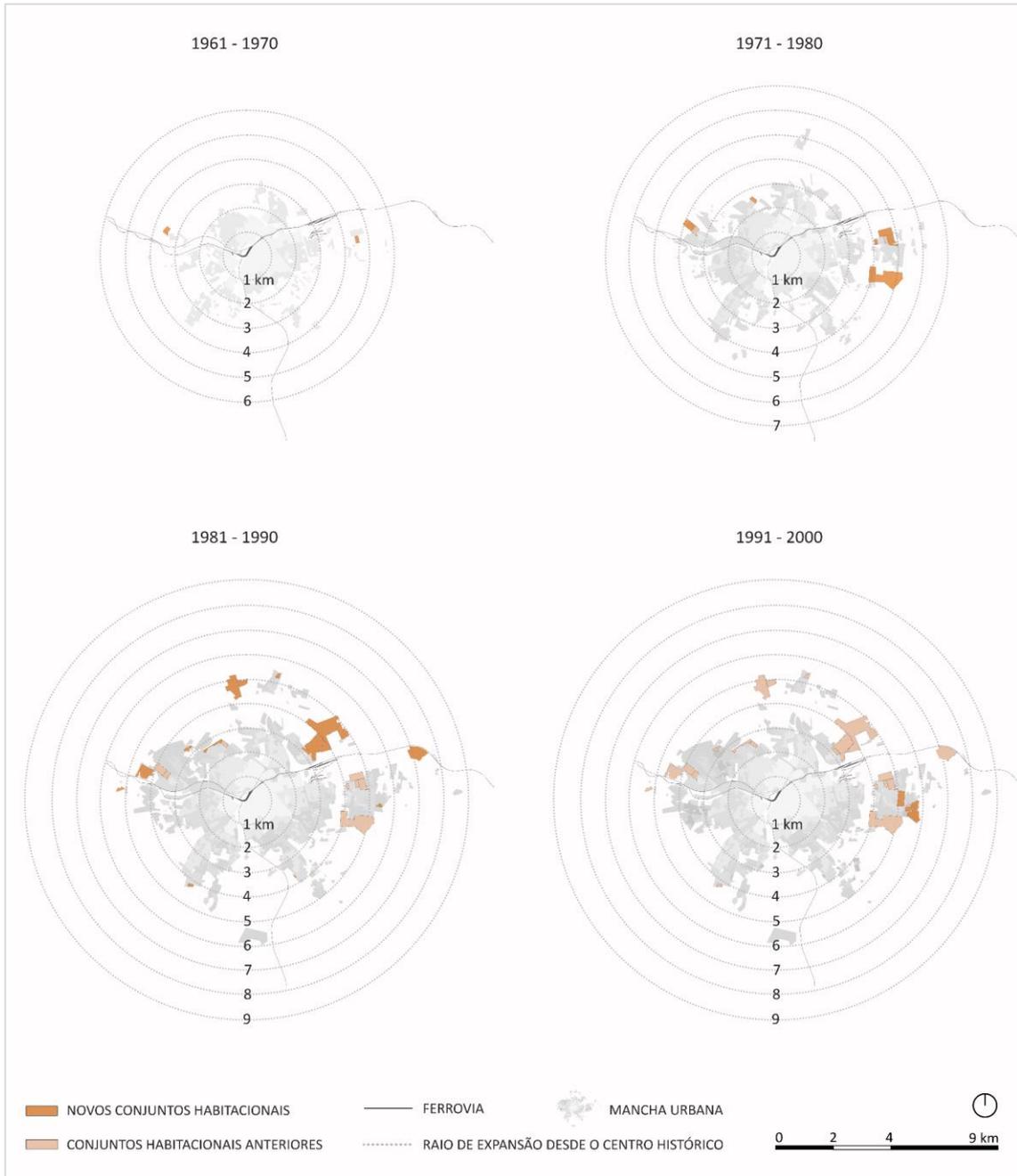
Só as porções Norte e Leste concentram juntas cerca de 84% do total de unidades habitacionais entregues pela COHAB-Bauru. Nesse sentido, é compreensível porque as regiões central e Sul foram ignoradas nas políticas de habitação social, afinal estas foram as áreas que receberam maior aporte de infraestrutura e que historicamente concentraram os segmentos de maior renda. Portanto, a lógica consistia em separar e segregar. Ou seja, foi patente a orientação de que os conjuntos populares deveriam estar confinados às franjas urbanas, ratificando a segregação socioespacial característica da urbanização brasileira.

A única exceção na porção Sul (13) é também, curiosamente, o menor de todos os projetos realizados pela COHAB-Bauru na cidade-sede, loteado através do sistema de mutirão. Nesse sentido, é inevitável constatar que a expansão urbana da cidade rumo às periferias teve um impulso decisivo por meio dos empreendimentos patrocinados pela COHAB-Bauru (Figura

2). Uma vez implantados, esses conjuntos passaram a demandar toda sorte de serviços, promovendo o adensamento de áreas adjacentes (Bauru, 1997).

Embora alguns desses conjuntos tenham sido futuramente assimilados pela malha urbana em expansão – como ocorreu com os casos do Jardim Redentor e do bairro Geisel –, à época de sua construção foram loteados nos limites da cidade, completamente desarticulados do seu entorno.

Figura 2 – Relação entre a produção habitacional da COHAB-Bauru e a expansão da mancha urbana da cidade de Bauru (1961-2000)



Fonte: Santos, 2023, p. 60, com base em Maia (2019).

Consideradas as características mais relevantes da COHAB-Bauru, em que pese seu papel institucional de promover habitação social e atuar de forma mais inclusiva no desenvolvimento urbano, seu legado não difere substancialmente dos padrões nacionais, isto é, “a produção de habitação social não só não foi capaz de incluir, como em muitos casos reforçou o processo de exclusão das classes menos favorecidas e limitadas do consumo” (SANTOS, 2017, p. 91).

5 CONCLUSÃO

À luz dos resultados apresentados e do balanço quantitativo realizado, constata-se que a Companhia de Habitação Popular de Bauru caracterizou-se pelo expressivo volume de sua produção como uma das principais Companhias Habitacionais do estado de São Paulo, justamente porque foi ganhando robustez em sua habilidade de recorrer e obter os recursos disponíveis no BNH-SFH. Mas, além disso, a COHAB-Bauru adquiriu uma incontestável importância pela indução da sua produção habitacional em Bauru, motivando notáveis impactos na expansão urbana da cidade, observada pelos vetores de crescimento de grandes glebas localizadas distantes da cidade consolidada.

Em razão dos critérios locacionais adotados pela Companhia, os moradores desses conjuntos ficaram completamente reféns de uma produção habitacional inadequada em termos urbanísticos e arquitetônicos, sendo obrigados a passar por uma série de precariedades urbanísticas e desconfortos cotidianos resultantes da vulnerabilidade urbana que, em geral, caracteriza as áreas periféricas da cidade, tais como os recorrentes problemas de saneamento, transportes públicos, equipamentos sociais (saúde, educação, esportes) etc.

Verifica-se, portanto, que a produção estatal de moradias populares efetivou-se segundo a lógica do mercado imobiliário, que teve por interesse a manutenção de vazios urbanos intermediários que foram sofrendo especulação à espera de melhorias e acessos que seriam promovidos em consequência da demanda das populações dos núcleos habitacionais. Nesses termos, os empreendimentos habitacionais produzidos pela COHAB-Bauru contribuíram decisivamente para a reprodução das dinâmicas mercadológicas de ocupação do solo, reafirmando a clivagem centro-periferia e reforçando as desigualdades sociais explicitamente dominantes ao nível do espaço urbano.

A crise do modelo institucional do SFH – especialmente na década de 1980, a “década perdida” da economia brasileira – foi determinante para a redução dos recursos do FGTS e culminou com a extinção do BNH em 1986. Esse colapso foi decisivo para a decadência da COHAB-Bauru, que desde então reduziu drasticamente seu ritmo de produção habitacional e fez com que seu derradeiro empreendimento fosse realizado em 1996. A partir de então, seguiu-se um longo percurso de inércia e crise terminal cercada de denúncias de desvios e corrupção que colocou em pauta sua anunciada extinção.

6 REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out./dez. 1988.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BAURU. **Lei nº 1.222, de 1º de abril de 1966**. Que autoriza a organização da Companhia de Habitação de Bauru Cohab e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.bauru.sp.leg.br/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=1260>. Acesso em: 29 mai. 2021.

BAURU. **Plano diretor de Bauru 1996**: caderno de dados, levantamentos, diagnóstico, lei nº 4.126/1996. Bauru: SEPLAN/DAE, 1997. 200 p.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982, p. 37-70.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade - FAPESP, 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm>. Acesso: 26 jun. 2021.

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. **Anais do III Enanparq**, 2014.

GOULART, Jefferson Oliveira; TERCI, Eliana Tadeu; OTERO, Estevam Vanale. **Desenvolvimento e planejamento urbano em cidades médias**. São Paulo: Ed. Cultura Acadêmica, 2017.

KOWARIK, Lúcio. **Espoliação Urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do séc. XX a 1979**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

LOSNAK, Célio José. **Polifonia urbana**: imagens e representações – Bauru 1950-1980. Bauru: EDUSC, 2004.

MAIA, Amanda Carvalho. **Descontinuidade territorial e formação de vazios urbanos: um padrão de crescimento em cidades médias paulistas**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura, Tecnologia e Cidade) – Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no Regime Militar**: do milagre brasileiro à crise econômica. Rio de Janeiro: Editora Vozes Ltda., 1987.

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**. v. I e II. Tese (Livre Docência) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2021.

NEGRELOS, Eulalia Portela; CUCATO, Janaina Andréa; SCATALON, Aline Passos. Habitação e planejamento no estado de São Paulo de 1965 a 1992: os casos de Presidente Prudente e Votuporanga como contribuição historiográfica sobre a produção das COHABs e dos PDDIs. **Anais**. Recife: ANPUR, 2019. 254 p.

NEGRI, Barjas. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1996.

OTERO, Estevam Vanale. **Reestruturação urbana em cidades médias paulistas: a cidade como negócio**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

PRADO, André. **Ao fim da cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Política habitacional no estado de São Paulo**: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. **IPEA**, Brasília, p. 18-23, 1999.

SANTOS, Danilo Brich dos. **O papel da COHAB-RP na produção do espaço urbano em Ribeirão Preto (SP)**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2017.

SANTOS, Jennifer Souza. **Política habitacional e urbanização: o protagonismo da COHAB-Bauru na cidade sem limites**. Trabalho Final de Graduação – Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2023.

SINGER, Paul. Uso do solo urbano na economia capitalista. In. MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982, p. 21-36.