

**Desenvolvimento urbano disperso e a formação de Vazios Urbanos em
Bauru (SP) na segunda metade do Século XX**

Ana Luiza Favarin de Camargo

Mestranda em Arquitetura e Urbanismo, PPGARQ/Unesp, Brazil
al.camargo@unesp.com.br

Jefferson Oliveira Goulart

Professor Doutor, PPGARQ/Unesp, Brazil.
Jefferson.goulart@unesp.br

RESUMO

Este artigo examina o processo de urbanização do município de Bauru (SP), focalizando a análise no fenômeno dos vazios urbanos e tendo como recorte temporal a segunda metade do séc. XX. Vazios urbanos são remanescentes urbanos, áreas ociosas ou subutilizadas, produtos da dispersão urbana e da especulação imobiliária que acentuam a urbanização descontínua, dispersa, fragmentada e esparsa, padrão que também passou a caracterizar cidades médias paulistas. Com base na caracterização geral da urbanização brasileira desse período, a análise preliminar do objeto de estudo permite inferir que, em Bauru no auge do ciclo desenvolvimentista do país, a disseminação de vazios urbanos tem relação direta, de um lado, com a ação do mercado imobiliário e, de outro, com a permissividade na ordenação urbanística e os estímulos do poder público, incluindo a expressiva provisão estatal de moradias nas franjas do território urbano.

PALAVRAS-CHAVE: Vazios Urbanos. Bauru. Dispersão Urbana.

1 INTRODUÇÃO

Dispersão urbana, cidade espraiada, fragmentação do tecido urbano, especulação imobiliária e formação de vazios urbanos têm sido temas recorrentes nos estudos sobre o processo urbanizador (LOPES JR., 2007; MAIA, 2019; MAIA; LEONELLI, 2020; PORTAS, 2000), sobretudo no período de urbanização acelerada da segunda metade do século XX, cuja reorganização do espaço foi marcada pela fragmentação territorial no caso brasileiro (SANTOS, 2005). Temas originalmente associados às regiões metropolitanas e grandes cidades, não tardou para que também passassem a figurar em outras escalas urbanas, notadamente em cidades médias paulistas que se beneficiaram das políticas de estímulos à desconcentração industrial e à interiorização do desenvolvimento a partir da década de 1970 (CANO, 1988; NEGRI, 1996; TARTAGLIA e OLIVEIRA, 1988).

Estimulada pelo modelo desenvolvimentista com conseqüente disseminação da economia industrial concentrada no centro-sul, a urbanização dispersa foi proporcionalmente superior, verificando-se assim a disseminação de grandes vazios no perímetro urbano, rompendo a continuidade do tecido urbano e ampliando a diferenciação socioespacial (MAIA, 2020). Esse padrão de expansão urbana remonta à década de 1950, momento em que a provisão estatal de moradias – por seu caráter errático – já sinalizava a propensão à clivagem centro-periferia (BONDUKI, 2017), tendência intensificada no período posterior.

A partir desse fenômeno de dispersão urbana, a tendência da urbanização contemporânea configurou o espaço intraurbano com uma forma de distribuição completamente diferente, conferindo ao território uma morfologia espraiada, descontínua e conseqüentemente formadora de vazios urbanos.

O conceito de vazios urbanos remete à existência de áreas ociosas ou subutilizadas que são produtos da dispersão do perímetro urbano e promovem a descontinuidade do seu desenho. O termo pode possuir diversos significados, podendo referir-se à ausência de construção na gleba ou lote e também à desocupação, abandono ou desuso da edificação (MAIA, 2019).

Portanto, a conceituação sobre vazios urbanos é ampla, já que estes podem ser formados por diversos fenômenos de organização territorial, ou até mesmo com a combinação deles. No primeiro caso, os vazios urbanos podem ser fruto de uma urbanização espraiada, por falta de rigor do poder público na ordenação territorial e no estabelecimento de políticas de desenvolvimento urbano, de modo que a cidade passa a se expandir de forma descontrolada em busca de terras desvalorizadas, enquanto o mercado imobiliário retém áreas centrais ou

intermediárias entre estas e as novas frentes de urbanização. De modo geral, são áreas cuja provisão de infraestrutura amplia sua valorização.

As cidades brasileiras tiveram sua dispersão urbana fortemente intensificada na segunda metade do séc. XX, quando se abriu uma nova conjuntura internacional e foram consolidando-se as políticas desenvolvimentistas no plano doméstico. Inicialmente a industrialização foi concentrada no centro-sul, com destaque para o estado de São Paulo, especialmente na capital e em seu entorno mais próximo devido à infraestrutura disponível (malha ferroviária, sistema financeiro e bancário etc.) e ao capital remanescente da economia cafeeira.

A década de 1950 foi marcante nessa trajetória do desenvolvimentismo, bastando mencionar a criação da Petrobras, a instalação do polo automotivo na região do ABC paulista e, no governo de Juscelino Kubitschek, o desenvolvimento do projeto de construção de Brasília.

Particularmente em Bauru, a década de 1960 foi marcada pela propagação de fragmentos urbanos em territórios longínquos à malha consolidada, seguida pelos anos de 1970 com a mesma lógica expansionista, havendo a implantação de loteamentos em vários setores do município (LOSNAK, 2004). Já a partir de 1980, alguns núcleos urbanos foram instalados distantes da malha consolidada, principalmente a leste do município, sendo que finalmente a partir da década de 1990 é possível observar o início de uma consolidação do espaço do perímetro urbano, com um ritmo menor de expansão territorial.

Nesse contexto, o artigo analisa a evolução urbana de Bauru a partir da segunda metade do século XX, interpretando como se deu essa trajetória e quais fatores fomentaram a urbanização dispersa característica comum a várias cidades médias paulistas (MAIA; LEONELLI, 2020). Trata-se de pesquisa de natureza qualitativa, que combina revisão da bibliografia urbanística com coleta de dados de fontes institucionais (PMB, COHAB-Bauru, IBGE e outras).¹

Além desta Introdução, o artigo está estruturado em outras três partes. A próxima seção (“Urbanização e a problemática dos vazios urbanos”) aborda questões relativas à urbanização no Brasil a partir de 1950, as características da formação das cidades espalhadas que têm como consequência a formação de vazios urbanos, a especulação imobiliária como mecanismo perverso de manutenção e reprodução desses vazios, além de uma breve sinopse sobre as consequências dessa formação espacial.

A terceira seção (“Expansão urbanística e vazios urbanos em Bauru”) é destinada à cidade objeto do estudo, Bauru, na qual avalia-se pontualmente ações urbanísticas, econômicas, políticas e até de comunicação que levaram a cidade à dispersão urbana. O levantamento engloba tanto questões de políticas urbanas, como também dados sobre espacialidade dos loteamentos durante os anos (na forma de mapas e textos), habitações sociais e disparidade socioespacial, incluindo a disseminação de loteamentos fechados a partir da década de 1990.

A seção derradeira esboça algumas hipóteses explicativas preliminares sobre o fenômeno dos vazios urbanos em Bauru.

¹ Os dados e análises aqui apresentados resultam de pesquisa ora em curso, “Vazios urbanos e expansão urbana: um estudo sobre Bauru (SP)”, desenvolvida em nível de Mestrado junto ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAAC/UNESP.

2 URBANIZAÇÃO E A PROBLEMÁTICA DOS VAZIOS URBANOS

A segunda metade do século XX no Brasil foi marcada por uma rápida e intensa urbanização, com a população urbana passando de 44,7% da população total do país em 1960 para 55,9% em 1970 e 81,2% em 2000. Os números tornam-se ainda mais expressivos ao se pensar no aumento populacional que acompanhou essa transformação, já que entre 1960 e 1996 a população urbana passou de 31 milhões para 137 milhões (BRASIL, 2001).

Ao longo desse período, os estudos acadêmicos construíram uma nova interpretação para o urbano focando atenção nas moradias precárias e nas características espoliativas da reprodução da força de trabalho, as quais estavam em consonância com a ditadura (1964-1985), isto é, “a lógica da acumulação que preside o desenvolvimento brasileiro apóia-se exatamente na dilapidação da força de trabalho” (KOWARICK, 1979, p. 45).

O golpe militar de 1964 interrompeu um período de lutas pelas reformas de base, cuja plataforma incluía a reforma urbana. Originalmente, a luta social desse movimento esteve associada à demanda por habitação, mas “con el final del régimen militar, empezó a incorporar la idea de todos, la casa mas allá de la casa, la casa con asfalto, con servicios públicos, con escuela, con transporte, con derecho a una vida social” (SAULE JR.; UZZO, 2010, p. 262). Com sua reorganização na década de 1980, “la bandera de la reforma urbana se consolida a través de una plataforma urbana más allá de las cuestiones locales, incorporando las cuestiones nacionales, sino también, en la crítica a la desigualdad espacial, la ciudad dual” (Idem, 2010, p. 263). Com o fim da ditadura, essas bandeiras foram recuperadas em torno do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que depois seria decisivo na apresentação da emenda de iniciativa popular que resultou no capítulo da reforma Urbana da constituição de 1988.

Simultaneamente, surgiram experiências inovadoras nos governos municipais, renovando a visão de urbanismo com maior participação popular na gestão urbana, recuperação de áreas de risco e iniciativas ainda mais relevantes para este estudo como urbanização de favelas, requalificação de áreas degradadas, regularização urbanística e fundiária e o novo aparato legal de planejamento urbano que inclui mecanismos de “solo criado”, zoneamentos especiais (PREZEIS) com finalidade social (MARICATO, 2014).

Fato é que a produção do espaço urbano na segunda metade do século XX foi caracterizada por um significativo processo de dispersão urbana, com a urbanização estendendo-se por vastos territórios, sem limitações e com grande presença de vazios urbanos entre os núcleos urbanos. Tal padrão de urbanização foi intensificado ainda mais após 1990, com mudanças mais nítidas, crescendo a quantidade de projetos regionais, complexos comerciais e culturais e conjuntos de habitações sociais, ao mesmo tempo em que aumentaram as demandas por acessibilidade, mobilidade, infraestrutura e equipamentos urbanos (REIS, 2017).

De modo geral, as cidades brasileiras do século XX evidenciaram um padrão de urbanização que, ao mesmo tempo em que efetivamente registrou desenvolvimento econômico, as desigualdades e injustiças sociais passaram a ser reproduzidas de forma proporcional. Espacialmente, essa reprodução foi nítida nas grandes diferenças entre áreas centrais e periféricas das regiões metropolitanas, ou seja, um padrão paradoxal entre “cidades legais” e “cidades ilegais” (MARICATO, 2014). Consequentemente, cidades divididas entre a porção legal (estruturada e rica) e a ilegal (precária, pobre e sem infraestrutura) fizeram com que a população que se encontrava em situação desfavorável ficasse privada de direitos básicos

(moradia, infraestrutura, equipamentos sociais) e desprovida de acesso ao trabalho, à cultura e ao lazer. Esse paradoxo socioespacial ganhou expressão na clivagem centro-periferia.

Em consequência, as melhores oportunidades ficaram restritas ao meio dos que já vivem melhor, enquanto a população mais pobre foi tratada cada vez mais de forma segregada e excludente. Esse padrão que permeia a cidade do século XX incentivou ainda mais a extensão indefinida do espaço urbano, já que os espaços de áreas centrais (que poderiam ser ocupados por possuírem toda infraestrutura e equipamentos urbanos necessários) acabaram por caracterizar-se pelos altos custos (incluindo o preço da terra e da moradia), que assim tornaram-se inacessíveis à grande maioria da população de baixa renda. Em geral, essa população vulnerável foi limitada à ocupação de terras periféricas, muitas vezes suscetíveis a enchentes, deslizamentos, erosões e outras situações de precariedade (BRASIL, 2001).

Mesmo quando grandes programas públicos foram implantados – como no período de vigência das políticas habitacionais do Banco Nacional de Habitação (BNH), de 1964 a 1986 –, a intervenção estatal não assegurou prioridade para os estratos de baixa renda no acesso ao crédito (MARICATO, 1987) e tampouco coibiu as desigualdades sociais e territoriais. Além disso, tais iniciativas contribuíram decisivamente para a implantação de empreendimentos populares nas áreas periféricas das cidades, reforçando a segregação socioespacial e a clivagem centro-periferia.

O mercado imobiliário aproveitou-se de um método próprio para valorização de áreas específicas, que consistia basicamente na construção sucessiva loteamentos – os seguintes sempre mais afastados –, deixando área vazias entre eles que seriam valorizadas após a implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos pelo poder público. Assim se consumou o modo mais usual de retenção especulativa de terras urbanas. Desse modo, os agentes privados vendiam a preços muito mais altos valendo-se de investimentos públicos (KOWARICK, 1979), capturando privadamente para si o valor da renda fundiária.

A especulação imobiliária, contudo, não se expressa apenas pela retenção de terrenos intermediárias, mas também se vale de áreas centrais desvalorizadas ou decadentes através de investimentos em serviços ou infraestrutura básica como instalação de equipamentos e serviços públicos diversos (como a canalização de um córrego, implantação de uma rodovia e assim sucessivamente), realizados pelo poder público e que repercutem em valorização imobiliária e fundiária. Por isso, muitas vezes investimentos que deveriam ser produzidos para atender aos estratos sociais vulneráveis acabam convertendo-se em instrumento de interesse das camadas privilegiadas, permanecendo a tendência de levar a população pobre para territórios cada vez mais distantes (KOWARICK, 1979).

Nesse contexto insere-se um tipo de vazio urbano pouco lembrado, que são os vazios presentes em áreas desvalorizadas, periferias incompletas e fragmentadas, nas quais o aproveitamento é essencial para a urbanização da cidade informal, que necessita de equipamentos urbanos e infraestrutura. A permanência das terras ociosas no perímetro urbano e o não aproveitamento de suas potencialidades de renovação ambiental, social e econômica geram graves impactos para a cidade, independentemente de sua origem (PORTAS, 2000).

Essa dinâmica ocorre e é reforçada tanto por agentes privados (como o mercado imobiliário) como também através do poder público, quando este busca, por exemplo, terrenos afastados para construção de conjuntos habitacionais devido ao menor custo da terra, levando a população pobre para mais longe do acesso a serviços e aumentando a segregação socioespacial. Configura-se assim uma expansão horizontal ilimitada que, além de avançar

muitas vezes para áreas de preservação, caracterizando a urbanização selvagem e de alto risco, também promove a especulação imobiliária de áreas que são valorizadas através de grandes melhorias realizadas pelo poder público através da arrecadação de tributos e da destinação de obras, bens e serviços.

O problema inerente ao planejamento urbano, principalmente ao se tratar de zoneamento, consiste na definição de padrões de ocupação de solo baseados majoritariamente em lógicas de investimento de mercado para as classes média e alta, definindo uma grande oferta de espaço construído para uma minoria, ao mesmo tempo em que gera escassez de localização para os estratos de baixa renda, que têm sua existência e demandas ignoradas. Perpetua-se, então, uma dinâmica urbana na qual as áreas reguladas, providas de infraestrutura, produzem os chamados vazios urbanos e áreas subutilizadas, ao mesmo tempo em que há uma produção descontrolada de assentamentos populares precários arquitetônica e urbanisticamente (BRASIL, 2001).

Por definição, vazios urbanos são glebas, terrenos, lotes ou edifícios que estão sem uso, ocupação ou em estado subutilizado, em grande parte das vezes localizados em terra urbana provida de infraestrutura e que, conseqüentemente, não cumprem sua função social. Em geral, são um fenômeno produzido pelo espraiamento, dispersão e fragmentação urbana e acarretam significativas investimentos para o município. O mercado imobiliário é um dos maiores produtores de vazios urbanos, pois a retenção de terras ociosas e subutilizadas no perímetro urbano tem por consequência a elevação do preço das áreas providas de infraestrutura, o que também induz à cidade espraiada e ao desenvolvimento desigual do espaço, aumentando a segregação socioespacial, já que a população de baixa renda é induzida a ocupar as franjas urbanas (MAIA; LEONELLI, 2020).

Se tiverem seu potencial (re)aproveitado pelo poder público, vazios urbanos podem ser o centro de produção de projetos urbanos estrategicamente úteis à regeneração urbana. Essa é a perspectiva normativa que pretende superar a “cidade dispersa” e afirmar as vantagens da “cidade compacta”, cuja racionalidade deve estar subordinada ao interesse público.

A cidade dispersa criou novas percepções, necessidades e dinâmicas, por meio das quais o próprio conceito de cidade foi colocado em xeque. Os novos meios de transporte e mesmo a comunicação de massas possibilitaram a intensificação da dispersão do território, já que as pessoas e os produtos movimentam-se no espaço urbano com grande facilidade. No período recente, outra consequência foi a criação de uma mancha indistinguível entre a cidade e a “não-cidade” – justapondo-se as classes baixas, médias e altas – mediante o uso de sofisticados sistemas de segurança urbana que oferecem outras formas de separação como a criação de espaços residenciais fechados e murados para segmentos de alta renda (REIS, 2017), fenômeno este que teve origem em grandes cidades como São Paulo (CALDEIRA, 1997) e que depois disseminou-se em cidades médias do interior paulista (SPOSITO; GOES, 2013).

À medida em que a cidade se expande, cria novos núcleos de periferia, de modo que o crescimento demográfico e a retenção de terrenos para valorização promovem o surgimento de bairros cada vez mais longínquos cujos custos de oferta de infraestrutura aumentam proporcionalmente (saneamento, equipamentos sociais, transportes públicos).

Grande parte das intervenções realizadas nos últimos anos são resultado de mudanças no planejamento e gerenciamento urbano que focaram a requalificação da cidade, iniciativas promovidas através de diretrizes e instrumentos jurídicos e urbanísticos previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001). Ainda

assim, apesar desses avanços e inovações institucionais, muitos entraves ainda impedem a aplicação dos instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade, como as diferenças de realidades entre municípios brasileiros, a diversidade de situações em que se encontram os vazios urbanos, a inadimplência de proprietários que muitas vezes não possuem condições para promover a função social de suas terras ou até mesmo a demora do processo que faz com que o imóvel possa continuar em sua situação ociosa por até 20 anos, já que o proprietário possui após os 10 anos para utilização do imóvel, além de outros 10 para poder recuperá-lo.

As inovações introduzidas pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade pretenderam alterar os padrões precedentes de urbanização caracterizados pelo desequilíbrio intraurbano, e desse modo:

O Estatuto da Cidade coloca-se como importante marco jurídico no âmbito do planejamento urbano, justamente por regularizar e detalhar os instrumentos de política urbana, dentre eles, o Parcelamento, Edificação e utilização compulsória, o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (MAIA; LEONELLI, 2020, s/p).

Apesar desses avanços normativos, não são poucas as resistências e obstáculos, tanto dos agentes privados do mercado imobiliário quanto da parte do poder público, especialmente no que se refere ao cumprimento do princípio da função social da propriedade e da cidade, à limitação das formas de expansão urbana baseadas em novos parcelamentos, na reversão dos vazios urbanos e na efetiva aplicação desses instrumentos.

3 EXPANSÃO URBANÍSTICA E VAZIOS URBANOS EM BAURU

De modo geral, a definição subliminar de vazios urbanos remete a áreas encravadas na cidade consolidada, percepção que provoca certo esquecimento de vazios existentes em áreas desvalorizadas, de periferias incompletas, fragmentadas. Esses vazios possuem grande relevância ao se tratar do seu reaproveitamento, o que pode ser decisivo para a urbanização da “cidade informal”, já que tanto em áreas periféricas como centrais uma de suas características é a presença de infraestrutura proporcionada poder público, o que faz com que essas áreas estejam razoavelmente prontas para ocupação ao tempo em que o perímetro urbano não para de se expandir.

A presença de vazios urbanos nas cidades ocorre por vários fatores, dentre eles as mudanças em modais de transporte, logística e dinâmicas econômicas. Assim é o caso de cidades que comportam antigos pátios ferroviários que entraram em desuso, velhas fábricas e galpões, cuja permanência no perímetro urbano pode causar efeitos perversos caso sua potencialidade de renovação ambiental, social, econômica não seja utilizada como um elemento estratégico para reestruturação do território (PORTAS, 2000).

No caso de cidades médias do interior paulista, a expansão horizontal urbana tornou-se comum devido à disponibilidade de terras rurais a serem ocupadas. O baixo custo dessas terras periféricas ou originalmente rurais (comparativamente às mais bem localizadas), a ação do mercado imobiliário e a facilidade de transporte através do automóvel devido ao trânsito mais calmo em comparação às grandes cidades estimularam a expansão urbana rumo às periferias (MAIA; LEONELLI, 2020).

A cidade de Bauru, localizada no centro-oeste do estado (Figura 1), é uma das cidades médias paulistas de grande relevância para a sua região, servindo como polarizadora de fluxos de serviços, empregos, pessoas e mercadorias para outros municípios de seu entorno regional e de sua região administrativa. Sua importância econômica fomentou a expansão territorial (CATELAN, 2008).

A região administrativa de Bauru se destaca principalmente por sua atividade agroindustrial, como grande produtora de açúcar e álcool e de derivados do cacau. Os setores de biocombustíveis, geração de energia limpa e tecnologias também possuem força, gerando oportunidades para a região (SÃO PAULO, 2022), contudo, o perfil econômico do município se destaca pela liderança do setor terciário (GOULART; TERCI; OTERO, 2017). Bauru possui população estimada de 381.706 habitantes e área da unidade territorial correspondente a 667.684 quilômetros quadrados, o que confere sua densidade demográfica de 515,12 hab/km². Seu PIB em 2019 é de R\$40.668,00 e o IDH municipal 0,801 de acordo com o senso de 2010 (IBGE, 2022).

Figura 1: Região administrativa de Bauru e suas principais conexões viárias.



Fonte: <<http://www.sp-turismo.com/mapas/bauru.htm>>. Acesso: 12 jun. 2022.

Até a década de 1950 a cidade de Bauru possuía como limites as barreiras naturais dos córregos Água da Ressaca e das Flores, juntamente à linha Férrea paralela ao rio Bauru. A partir de 1960 o cenário começou a ser alterado no momento em que o município passou a integrar eixos rodoviários relevantes para o estado, com a mancha urbana crescendo 171% na década de 1960, 93% na década de 1970 e 50% na década de 1980.

Entre 1956 e 2018 houve 45 leis de ampliação do perímetro urbano, sendo 10 tentativas advindas da aprovação do Plano Diretor Participativo de Bauru, das quais 5 foram consideradas ineficazes e inconstitucionais já que não cumpriam o artigo 182 da Constituição

em relação ao cumprimento das funções sociais da cidade e participação popular em decisões (MAIA; LEONELLI, 2020).

De 1950 a início de 1970 – período ainda marcado pela herança populista nas relações políticas, pelas estratégias desenvolvimentistas e pelo regime autoritário –, aumentou significativamente a quantidade de loteamentos implantados na cidade, juntamente às campanhas de industrialização urbana e obras de grande porte como construção de grandes avenidas. O poder público buscou conduzir o desenvolvimento urbano da cidade sob os ideais de monumentalidade e do progresso (CATELAN, 2008).

Bauru era considerada nesse período uma cidade com grandes potencialidades de industrialização e desenvolvimento, dentre elas o interesse da Prefeitura Municipal em atrair indústrias para a cidade e a existência de uma infraestrutura atraente aos olhos de empreendedores e empresários. Outra vantagem comparativa relevante é sua localização privilegiada na área central do estado de São Paulo, como um entroncamento rododiferroviário, prerrogativa que foi ainda mais significativa com a implantação da indústria automobilística e a difusão do rodoviarismo nos anos de 1950, que conseqüentemente permitiram que todas as rodovias que atingiam Bauru fossem asfaltadas (LOSNAK, 2004).

Entre 1950 e 1980, o Brasil passou por grandes transformações econômicas, sendo que o Estado brasileiro inseriu-se decisivamente em espaços produtivos e de fomento, cuja modalidade mais visível dessa participação na economia foi a das empresas estatais (PETROBRAS, ELETROBRAS, BNDES, Companhia Vale do Rio Doce, dentre outras). As características básicas desse Estado desenvolvimentista foram: disseminação do desenvolvimento industrial pela substituição de importações; integração da economia nacional por meio desse sistema industrial; papel chave do Estado mediante a presença reguladora de empresas estatais em segmentos estratégicos; ideologia desenvolvimentista para cimentar esse processo, por meio da ideia de potência; estrutura corporativa do Estado (SALLUM JR., 1995).

Bauru inscreve-se nesse cenário nacional, com iniciativas de gestão e planejamento urbano que buscavam refletir no pano local a política brasileira, tentando transformar a cidade em um “canteiro de obras”.

Tais transformações tornaram-se mais visíveis principalmente a partir das gestões dos prefeitos Nicola Avalone Junior (1956-1959) e Alcides Franciscato (1969-1973); o primeiro associado à produção de loteamentos urbanos e o segundo, empresário do setor de transportes e proprietário do jornal “Jornal da Cidade” (LOSNAK, 2004). Nesse período intensificou-se o anseio por uma rápida industrialização da cidade, criando-se muitos bairros como Parque Vista Alegre, Jardim Eldorado, Jardim Marambá, Jardim Tangarás e Jardim Industrial Manchester. Estimulou-se ostensivamente o parcelamento do solo e a compra de lotes, além da tentativa de criação de distritos industriais para atrair novos empreendimentos por meio de incentivos fiscais e outros estímulos, com o discurso de que a industrialização da cidade seria acelerada, com conseqüente rentabilidade para investidores. Em suma, o sonho das elites locais era transformar Bauru em polo industrial da região oeste do estado, contudo, essa ambição jamais se consumou e a cidade seguiu um curso que consolidou sua vocação como polo regional do setor terciário da economia (GOULART; TERCI; OTERO, 2017).

Seguindo a tendência iniciada na década de 1930, a malha urbana foi ampliada descontinuamente, com os loteamentos implantados durante esse período nas diversas direções, formando grandes vazios urbanos, o que reforça a ideia de que o poder público agia conforme interesses privados do campo imobiliário (CATELAN, 2008).

Os conjuntos habitacionais do BNH e da Caixa Econômica Federal, implantados entre 1960 e 1980, tiveram números significativos. O primeiro conjunto habitacional implantado com a criação da Companhia de Habitação Popular (COHAB-Bauru) ocorreu em 1966, seguido por outros empreendimentos de forma descontínua e intensificando o problema dos vazios urbanos e ampliando as necessidades dos moradores por meios de consumo coletivo, equipamentos urbanos e infraestrutura. Ou seja, a ação do poder público (em que pese a figura jurídica da COHAB-Bauru fosse a de empresa de economia mista) foi determinante para a expansão urbana fragmentária no município, instituindo vetores de crescimento em áreas periféricas ainda com precária oferta de infraestrutura.

A localização de tais empreendimentos habitacionais tem relação direta com a formação de vazios localizados no caminho e ao redor dos loteamentos, já que após o poder público levar aos locais longínquos os recursos necessários para a população, os terrenos anteriormente vazios acabaram sendo valorizados e vendidos por valores bem mais altos pelo mercado imobiliário (CATELAN, 2008).

Mesmo no interior de São Paulo, o discurso dos políticos, empresários e jornalistas da época estavam sintonizados a projetos e discussões relevantes em nível nacional. Os anos de 1950, principalmente a partir de 1956 com a eleição de Juscelino Kubitschek (JK), articulados com o pós-guerra, foram marcados por um intenso crescimento econômico, industrialização e desenvolvimento incentivados pelo Estado, com destaque para grandes obras de construção de rodovias e expansão de meios de comunicação de massa (LOSNAK, 2000).

Ainda a propósito do papel das elites políticas locais, é importante dar destaque à gestão e ao legado do prefeito Alcides Franciscato, cujo prestígio foi determinante para a eleição de seus sucessores: Luiz Edmundo Coube (1973-1977) e Oswaldo Sbeghen (1977-1983). Esse período foi importante devido ao discurso de Franciscato, inspirado na industrialização e construção de uma cidade rica, moderna e bela, além de ter sido um período de implantação de meios de consumo coletivo como pré-escolas municipais, campos de futebol, redes de galerias pluviais e de água e esgoto e pavimentação de amplas áreas de Bauru, iniciativas pouco realizadas no governo de Avalone Jr., que priorizou a difusão de loteamentos sem infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos necessários.

É importante mencionar que a Lei Municipal nº 2.118/79 foi uma tentativa de movimentar o mercado imobiliário através da ocupação dos loteamentos que possuíam uma grande quantidade de terras ociosas devido à ausência de meios de consumo coletivos, que até este momento não eram exigências do poder público municipal.

No entanto, também no mesmo período, a aprovação da Lei Federal nº 6.766/1979 – sobre parcelamento do solo, regulamentação de loteamentos e estabelecimento de exigências e contrapartidas dos loteadores (LEONELLI, 2020) – instituiu certas obrigações que anteriormente não eram aplicáveis aos loteadores, como a de reservar parcelas de terra destinadas ao lazer, à educação e à saúde, servindo como uma forma de fiscalização por parte do poder público. No caso bauruense muitos loteamentos foram construídos de forma irregular devido aos interesses de especuladores (CATELAN, 2008) e mesmo à negligência do poder público.

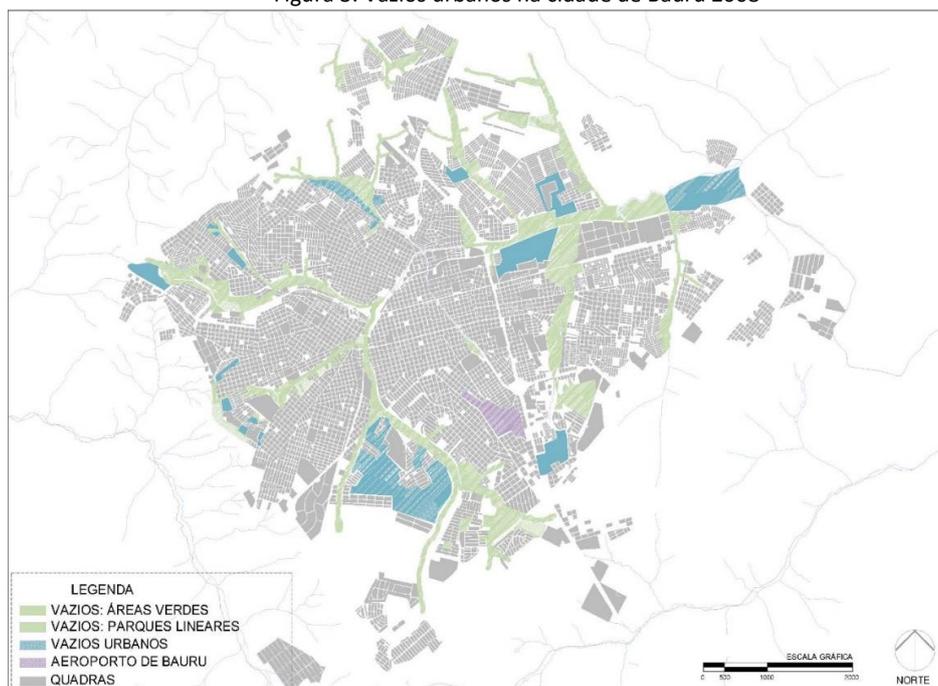
Além dos loteamentos e conjuntos habitacionais das áreas centrais do período 1930 e 1950, a verticalização a partir das décadas de 1980 e 1990 tornou-se um padrão de moradia que teve grande crescimento nas classes médias e altas na Zona Sul de Bauru, com grande parte das construções de dez ou mais pavimentos. Em razão dos primeiros loteamentos fechados das

Como mostra o mapa representado pela figura 2, o maior crescimento demográfico da cidade de Bauru se deu na década de 1980, passando de 120.178 habitantes (na década de 1970) para 180.761. Também foi bem expressivo em 1970 e 1990, períodos que também contabilizam grande quantidade de loteamentos. Neste caso é importante citar que a produção de lotes e habitações edificadas não significa a efetiva ocupação real das mesmas. Estimativas mostram que em 1995, por exemplo, aproximadamente 40% dos imóveis localizados no perímetro urbano, fossem eles lotes ou glebas, estavam vazios, quantidade tão impactante que levaria aproximadamente 30 anos de crescimento populacional para que todos esses lotes fossem ocupados (MAIA, 2019). Portanto, a produção imobiliária não foi direcionada para o atendimento das necessidades dos estratos sociais mais baixos e tampouco traduziu-se em oferta de habitação de interesse social.

Em síntese, a conjunção de todos esses fatores – a ação do mercado imobiliário, a permissividade na ordenação urbanística e mesmo o estímulo do poder público, incluindo a expressiva provisão estatal de moradias por meio da COHAB-Bauru, além do dinamismo da economia local em meio ao auge do ciclo desenvolvimentista do país – levou à formação de uma quantidade expressiva de vazios urbanos na cidade (Figura 2), não por acaso localizados majoritariamente nas franjas do território.

Ressalta-se que o mapa não engloba pequenos vazios urbanos, representados por lotes ou glebas menores espalhadas pela cidade ou edifícios que não estão ocupados. No mapa, os vazios se dividem entre: áreas verdes, parques lineares, que são remanescentes com potencial de aproveitamento para criação de áreas de lazer e convivência social e os vazios urbanos, que são em grande parte encontrados no Plano Diretor Participativo de 2008 como locais de possível aplicação de instrumentos presentes no Estatuto da Cidade como Parcelamento, Ocupação e Edificação Compulsórios, IPTU progressivo, ZEIS, direito de preempção e Outorga Onerosa.

Figura 3: Vazios urbanos na cidade de Bauru 2008



Fonte: Elaborado pela Autora, com base no Plano Diretor Participativo de Bauru (2008)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como a pesquisa está em curso e resta um longo percurso de coleta e sistematização de dados, quaisquer conclusões têm caráter provisório. Não obstante, as informações disponíveis oferecem pistas explicativas promissoras sobre os vazios urbanos em Bauru.

O padrão de urbanização de Bauru tem características relativamente comuns a outras cidades médias do interior do estado de São Paulo, cuja formação foi permeada por vazios urbanos devido à urbanização dispersa, fragmentada e espalhada. A expansão horizontal foi reafirmada pela grande oferta e o baixo custo das terras longínquas (rurais) em relação ao estoque fundiário das áreas centrais, somando-se a isso a difusão do transporte por automóvel a partir da segunda metade do séc. XX (MAIA; LEONELLI, 2020).

Os vazios urbanos podem ser notados na cidade desde a década de 1950, quando a falta de controle do poder público permitiu a ampliação descontrolada do perímetro urbano. Entre 1950 e 1970 a quantidade de loteamentos implantados na cidade aumentou significativamente, porém, com baixa consolidação de infraestrutura e equipamentos públicos, sobretudo para os estratos sociais mais baixos. Até esse momento, a população que se deslocava das áreas centrais para a periferia era majoritariamente de baixa renda.

A década de 1980, diferente das anteriores, foi marcada pela intensa verticalização, que tornou-se o padrão de moradia para as classes média e alta na Zona Sul de Bauru. A verticalização e a produção de loteamentos fechados (principalmente a partir de 1990) configuraram um novo padrão de territorialidade para a cidade, já que essa região passou a ser destaque inclusive comercial e de serviços para as classes média e alta.

Por fim, a partir de 1990 tem início a consolidação do perímetro urbano (apesar da grande quantidade de vazios urbanos) e intensificação das disparidades socioeconômicas e socioespaciais da parte Sul em relação ao restante da cidade. Enquanto a Zona Sul prospera, muitos bairros implantados em períodos anteriores continuam carentes de infraestrutura básica como pavimentação, drenagem de água pluvial e equipamentos públicos como escolas, creches, postos de saúde e áreas de lazer.

Nessas condições, o surgimento dos vazios urbanos e a incapacidade do poder público de coibi-los e de dar destinação social à propriedade e à cidade contribuíram decisivamente para profundas desigualdades socioterritoriais, selando enormes diferenças entre os grupos sociais.

Referências

BAURU. **Lei nº 5631, de 22 de agosto de 2008**. Plano Diretor Participativo de Bauru. Bauru, SP, Disponível em: <http://hotsite.bauru.sp.gov.br/planodiretor/>. Acesso em: 13 abr. 2022.

BAURU, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento. **Plano diretor de Bauru 1996: caderno de dados, levantamentos, diagnóstico, lei n. 4126/1996**. Bauru: Seplan/DAE, 1997. 200p.:il.;21 cm.

BONDUKI, N. **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. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos** - Lei n. 10257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações, 2001. Disponível em: <http://planodiretor.saolourenco.sc.gov.br/leis/estatuto%20das%20cidades.pdf>. Acesso: 03 abr. 2022.

CALDEIRA, T. P. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. **Novos estudos CEBRAP**, v. 47, p. 155-76, 1997.

CANO, Wilson (org.). **A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo**. Coleção Economia Paulista, v.1, n.1. São Paulo: Seade, 1988.

CATELAN, Márcio José. **Produção do Espaço Urbano em Bauru: do subterrâneo à superfície**. 148 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, 2008. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/96737>>. Acesso: 18 mai. 2022.

GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. **Desenvolvimento e planejamento urbano em cidades médias**. São Paulo: Ed. Cultura Acadêmica, 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Panorama da cidade de Bauru. Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/bauru/panorama>>. Acesso: 08 jun. 2022.

KOWARICK, Lucio. **A Espoliação urbana**. Rio De Janeiro. Paz e Terra, 1979.

LOPES JR., Wilson Martins. **Centro, periferia e novas centralidades em cidade média: o caso de Bauru – SP**. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, 2007. Disponível em: <file:///C:/Users/jeffe/Downloads/LopesJunior_WilsonMartins_D.pdf>. Acesso: 30 mai. 2022.

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) – Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2019. 1 recurso online (246 p.). Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1636826>. Acesso: 18 mai. 2022.

MAIA, Amanda Carvalho; LEONELLI, Gisela Cunha Viana. Tipologias de vazios urbanos na expansão urbana de cidades médias paulistas. **Arquitextos, São Paulo**, ano 20, n. 240.04, Vitruvius, maio 2020. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/20.240/7746#:~:text=MAIA%2C%20Amanda%20Carvalho%3B%20LEONELLI%2C,arquitectos%2F20.240%2F7746%3E>> Acesso: 04 abr. 2022.

NEGRI, Barjas. **Concentração e Desconcentração Industrial em São Paulo (1880-1990)**. Campinas: Ed. Unicamp, 1996.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis. Editora Vozes, 2014.

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

PORTAS, Nuno. Do vazio ao cheio. **Caderno de Urbanismo**, n. 2, 2000. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/281926629/PORTAS-Nuno-Do-Vazio-Ao-Cheio>>. Acesso: 27 abr. 2022.

REIS, Nestor Goulart; BENTES, J.C.G. **Dez anos de diálogos sobre dispersão urbana**. São Paulo: FAUUSP, 2017.

SALLUM JR., Brasília. Transição política e crise de Estado. In: SOLA, Lourdes; PAULANI, Leda (orgs.), **Lições da Década de 80**. São Paulo: EDUSP, 1995.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005. 5ª ed.

SÃO PAULO, Governo do Estado de. **Desenvolve SP: o banco do empreendedor**. O banco do empreendedor. Disponível em: <https://www.desenvolvesp.com.br/mapadaeconomiaipaulista/>. Acesso em: 08 jun. 2022.

SAULE JR., Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: SUGRANYES, A.; MATHIVET, C. (ed.). **Cidades para todos: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias**. Santiago de Chile: Habitat International Coalition, 2010.

SPOSITO, Maria Eencarnação B.; GOES, Eda M. **Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação social**. São Paulo: Ed. UNESP, 2013.

TARTAGLIA, José Carlos; OLIVEIRA, O. L. D. **Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo**. São Paulo: UNESP, 1988.