



**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017

# **Habitação de Interesse Social na Cidade de Cruzeiro-SP: uma reprodução do padrão brasileiro de produção do espaço**

**Social housing Initiatives in Cruzeiro city: a  
reproduction of the Brazilian standart of  
production of space**

*Tamyse Campos Bueno Norberto, Universidade do Vale do  
Paraíba/ Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Vínculo  
institucional, tamysecampos@gmail.com*

## RESUMO

A cidade é um produto histórico e social resultado da transformação do homem na natureza. Assim, a cidade é o espaço no qual a sociedade estabelece relações e que se modifica na medida em que o território se transforma. O artigo trata da produção do espaço balizada pela acumulação do capital que resulta em consequências para a realização da vida humana debruçada na desigualdade social e acesso à cidade para parte da população apenas. O Movimento pela Reforma Urbana (MPRF) ao longo de anos vem pleiteando a regularização fundiária e diante de suas conquistas vislumbramos pouco progresso. Observa-se um padrão nacional de produção desigual do espaço onde Cruzeiro apresenta características semelhantes a esse padrão, baseada na periferização da cidade e segregação sócioespacial.

**Palavras Chave:** periferização, Segregação Sócioespacial, Acumulação do Capital, Produção do Espaço.

## ABSTRACT

The city is a historical and social product resulting from the transformation of man into nature. Thus, the city is the space the which society establishes relationships and that changes as the territory transforms. This work deals with the production of the space marked by the accumulation of capital, which results in the consequences for the realization of human life. Social inequality and Access to the city for only one part of the population. The Movement for Urban Reform (MPRF) over the years has been demanding land regularization and in view of its achievements we see little progress. We observe a national pattern of unequal production of space where Cruzeiro presents similar characteristics to this pattern, based on the peripheralization of the city and socio-spatial segregation.

**Keywords:** peripheralization, socio-spatial segregation, capital accumulation, space production.

## INTRODUÇÃO

Considerando que o espaço é essencialmente social, ele é um conjunto de elementos geográficos, naturais e artificiais, que nos dá a natureza, assim, o espaço é tudo isso e mais a sociedade. Nesse sentido a produção do espaço é aspecto principal da segunda natureza – formado pela ação da sociedade sobre a primeira natureza. Santos (1985) afirma que a cidade é o palco da dinâmica do espaço/ tempo em que se desenvolvem a sociedade e a morfologia do espaço físico por meio da ação do homem.

Lefebvre (2006) afirma que o espaço somente passa a atuar na racionalidade após ascensão das práticas de planejamentos urbanos empregados na Europa, em que, por meio da planificação espacial tornou-se o espaço da cidade. Villaça (1986) se pergunta, na primeira página do primeiro capítulo do seu livro “O que todo cidadão precisa saber sobre habitação”, porque que a água, ou o ar ou o sol não são propriedades privadas, se a terra o é? Então ele responde: “Uma das razões reside no fato da terra ser divisível e apropriável em parcelas de dimensões fixas, razoavelmente delimitáveis”. Maricato (2015) ainda afirma que a terra é um “produto especial” uma vez que cada lote é único devido sua localização e por isso não se pode reproduzi-la. O conceito de espaço não é tratado como “coisa” ou “objeto”, porém por meio do parcelamento do solo, este, que não é objeto, é comercializável (LEFEBVRE, 2006).

A história do processo de urbanização do Brasil, que na concepção de Deák (2015) tem início após a consolidação da nova nação-Estado amparada pela constituição de 1824, em que o direito da propriedade era assegurado em detrimento aos direitos da classe trabalhadora, nos ajudará a compreender a produção do espaço nas cidades brasileiras (e não diferente, em Cruzeiro).

A acumulação do capital se apropria da escassez, cuja teoria é esclarecida por Villaça (1986), para fixar preços a fim de criar a concorrência que se revela o motor de funcionamento para o sistema de acumulação do capital. Nesse sentido o mercado imobiliário se mostra a melhor forma de acumular.

O artigo apoia-se na bibliografia de Harvey (2005) para explicar o surgimento de novas aglomerações a partir da expansão geográfica do capital. O autor afirma que o desenvolvimento do meio de transporte permite a expansão dos fluxos fazendo surgir novas aglomerações, o que também contribui para o espraiamento das cidades, fazendo a periferia afasta-se cada vez mais de seu centro. Por meio de Villaça (1986) e Harvey (2005) é possível perceber dois eixos que contribuem com a periferização, sendo eles, a segregação por preconceitos de classes com apoio da legislação e a expansão da periferia devido à valorização da terra imposta pela especulação imobiliária.

Um breve histórico dos acontecimentos políticos é relatado partindo da Fundação Casa Popular (FCP) até sua extinção e o surgimento do Banco Nacional da Habitação (BNH). Depois passamos pela reforma urbana até suas conquistas como, por exemplo, o Estatuto da Cidade (EC). Com a contribuição da bibliografia de Maricato (2015) e Hirata (2009) fazemos uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no que diz respeito ao financiamento por sistema de créditos e sua tendência à periferização. Por fim, é ilustrado um breve histórico de Cruzeiro-SP a fim de contextualizar a cidade, no que concerne o surgimento de sua aglomeração com o cenário da Habitação de Interesse Social.

Assim, é discutido o espraiamento da cidade de Cruzeiro-SP por meio das políticas de Habitação de Interesse Social (HIS) inseridas nas franjas da cidade, local entre a malha urbana e a área rural

desprovido de infraestrutura e de oferta de emprego, portanto dificultando a qualidade de vida. Os resultados são discutidos por meio de uma análise cartográfica localizando as HIS na cidade de Cruzeiro.

## **METODOLOGIA**

A fim de examinar a produção do espaço na cidade de Cruzeiro, optou-se pela metodologia aplicada à pesquisa exploratória em que foi possível contemplar um processo de segregação sócio espacial.

Uma revisão bibliográfica foi realizada apropriando-se da literatura oferecida por Harvey (2005) a fim de compreender como a acumulação do capital influencia na morfologia do espaço, enquanto Villaça (1986) contribui para elucidar a relação do problema da habitação no contexto do mercado enquanto acumulador do capital. As bibliografias dos autores revelam dois eixos que contribuem com o surgimento das periferias nas cidades. Ambas as teorias alinham-se aos interesses da acumulação do capital.

Villaça (1986) por meio da teoria da escassez esclarece o papel da disputa pela terra para a manutenção do capital imobiliário. Maricato (2015) ainda contribui com a teoria afirmando a valiosidade da mercadoria “terra” devida sua localização exclusiva e intransferível.

Para o estado da arte, Maricato (2015) contribui com o relato da história política da habitação de interesse social, revelando que movimentos sociais contribuíram para a elaboração de novas leis como o Estatuto da Cidade (EC); e Souza (2001) faz críticas ao EC e seu instrumento Plano Diretor Participativo evidenciando um quadro de insucesso na aplicação das leis que visam regularizar a terra. A partir dessa análise textual foi esclarecido a problematização que circunda a produção capitalista do espaço.

Para trazer Cruzeiro-SP ao contexto do tema do trabalho, outro método foi aplicado. Um levantamento de bases cartográficas foi realizado com o intuito de identificar no mapa da cidade, a localização do empreendimento de Habitação de Interesse Social (HIS). Também foi realizado por meio de visita técnica e pesquisa imobiliária de valor do solo por localização para traçar o perfil da população residente na área central e na periferia da cidade. Para localizar o centro da cidade e identificar se a cidade é monocêntrica ou policêntrica, foi executado um levantamento da estrutura primária (equipamentos urbanos estruturadores) da cidade e constatado que tais equipamentos concentram-se aglomerados em determinada região, nos revelando um único centro. Ainda foram levantadas as distâncias entre as HIS e o centro da cidade a fim de ilustrar a dificuldade diária em acessar os equipamentos urbanos, local de trabalho e de estudo.

Uma pesquisa de fonte primária foi efetuada, por meio do documento Plano Diretor Integrado de Cruzeiro, com interesse em compreender a política que regulamenta a produção do espaço e determina a localização dos empreendimentos de HIS na cidade de Cruzeiro.

## **O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL**

A Sob a retórica do "homem livre" foi abolida a escravidão em 1888. O "homem livre" era o escravo alforriado, que se encontrava livre para trabalhar para quem quisesse e na função em que escolhesse. Este acontecimento alinhou-se à Lei das Terras (instrumento legal sancionado em 1850

que transformou a terra em propriedade privada, sendo esta parcelada e comercializada) configurando estratégias que carregavam em seu bojo a intenção de conservar o sistema colonialista em que desfrutava a hegemonia burguesa. Diante da mudança, o "homem livre" estaria privado do seu meio de subsistência, sendo ele obrigado a vender sua força de trabalho para garantir seu próprio sustento (DEÁK, 2015). Os movimentos separatistas ocorrentes no Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais, entre outros, contribuíram para a consolidação da nova nação-Estado assegurando que uma sociedade forjada ao longo de três séculos em torno da produção colonial, em que permanecia o interesse em manter a estrutura do trabalho escravo, somente concordassem com a Independência sob a condição de manter a estrutura de classe. Portanto, a urbanização dependentista em que sentou o país é a essência da imobilização política que desviou a atenção da luta de classes com base na teoria desenvolvimentista revelando que o problema social do Brasil tem origem fora dele apoiado na manutenção do status quo, que garantiu a exploração da metrópole por intermédio da criação da instituição "Estado", transformando-a em expatriação do excedente. Esse quadro histórico nos esclarece a questão fundiária no Brasil em que o problema da habitação está estritamente atrelado à questão da terra enquanto mercadoria.

Villaça (1986) utiliza-se da teoria da escassez para explicar a carência de habitações a toda população afirmando que a produção e controle da escassez no capitalismo são fundamentais para seu funcionamento, contribuindo para o mercado fixar preços criando concorrência. O autor ainda afirma que a escassez não precisa ser aplicada somente entre os pobres, mas quando o é, contribui para a manutenção do "exercito de reserva" rebaixando o custo da reprodução da força de trabalho. Assim, o crescimento harmonioso do capitalismo é mero acidente no processo de produção capitalista, pois é possível vislumbrar nesse processo decorrentes crises que ocorrem devido à expansão do valor e volume de mercadoria tentando maximizar o lucro a baixos salários restringindo assim, o poder aquisitivo e provocando o colapso financeiro, falência, inflação, queda de salário ou desemprego (HARVEY, 2005). Para evitar essas crises, diversas manobras são realizadas. Se há escassez de mão de obra ou salários altos, importa-se mão de obra ou é investido em tecnologia que substitua a mão de obra humana. Ainda sob essa solução há a competição por tecnologia, pois empresas de menor porte geralmente são submetidas às empresas maiores. Se há ausência de consumidores, novos mercados são explorados criando-se novos estilos de vida, desejos e necessidades, instrumentos de créditos, etc. Contudo, se a taxa de lucro for baixa então, não há meio que evite estourar uma crise (HARVEY, 2014). Nesse sentido, o capitalismo está sempre se reinventado por intermédio da urbanização.

O quadro de escassez da habitação ocorre na maioria das cidades brasileiras e não diferente, em Cruzeiro. Para Maricato (2015) a desigualdade social na cidade se assenta no fato dela ser fundamental para o funcionamento do capitalismo como parte da divisão internacional do trabalho, em que o trabalhador, parte integrante do processo produtivo, se vê excluído dos benefícios do mercado e da cidade.

Segundo Harvey (2005), "a acumulação do capital se destina a ser geograficamente expansível, e faz isso pela progressiva redução do custo de comunicação e transporte [pois] quanto mais longo o tempo de giro de determinado capital, menor o rendimento anual da mais valia". Assim, a evolução do meio de transporte e de comunicações encurta o tempo de giro, trazendo o retorno do capital com maior rapidez. Harvey também aponta o sistema de créditos como possibilitador da expansão geográfica do mercado. Se o rompimento da barreira do espaço-tempo se dá através do desenvolvimento do meio de transporte e de comunicações, esta também contribui para o surgimento de aglomerações, que facilitarão o tempo de produção uma vez que a força trabalho

está concentrada na oficina de produções capitalistas, que é caracterizado pela própria aglomeração. Porém o desenvolvimento do meio de transporte permite a expansão dos fluxos que traz consigo novas aglomerações, transformando antigas aglomerações em centros degradados. Por consequência, a periferia tende a expandir-se também com relação ao seu centro.

A reprodução da força de trabalho não é possível individualmente, por isso, necessidades como moradia, transporte, abastecimento de água e energia, que deveriam ser oferecidos pelo Estado em seu papel regulador, são oportunidades para a atuação da acumulação do capital. Assim, a cidade enquanto palco da reprodução da força de trabalho é também local da reprodução do capital acumulativo (MARICATO, 2015). Incorporações imobiliárias; capital de construção de edificação; capital de construção pesada e infraestrutura; e capital financeiro imobiliário são capitais específicos que buscam moldar o ambiente urbano, segundo afirma Maricato (2015). Esse contexto ilustra o motivo do déficit habitacional, pois, como afirma Villaça (1986), a procura pelo produto habitação movimenta o mercado imobiliário. Fica claro que não há capitalismo sem desigualdade social e a melhor forma de gerar escassez está na questão da moradia.

No Brasil até 1940, 30% da população viviam em área urbana, hoje são mais de 80% (FERREIRA, 2012). Esse quadro se dá devido à busca por emprego que ocorreu após a industrialização do país com intuito de urbanizar-se rapidamente lançando mão da qualidade de vida. Esse processo trouxe inúmeros problemas urbanos que mostram desenhos de cidades injustas e desiguais apresentando-se oculta pela valorização da terra com infraestrutura que alimenta o mercado da construção dificultando aos mais pobres o acesso à moradia.

O cortiço foi a primeira solução, de iniciativa privada, de moradia oferecida ao “homem livre”. Tratava-se de uma solução de mercado, segundo aponta Villaça (1986), pois a moradia era oferecida por meio de alugueis. O autor relata que leis foram criadas para regulamentar a construção de funcionamento dos cortiços, que mais parecia se tratar de um atendimento às vontades das elites que rejeitava a presença dos pobres nas áreas centrais da cidade. Em São Paulo, o Código de Posturas Municipais proibia a construção de cortiços em áreas comerciais (VILLAÇA, 1986). Muitos cortiços foram demolidos no período sanitarista sob o argumento que afirmava se tratar de focos de doenças, prostituição e outras práticas ilícitas. Essas leis e práticas de demolição contribuíram com a periferização por meio das favelas.

Nesse sentido a localização da Habitação de Interesse Social tem dois eixos, o da valorização da terra e valor do imóvel; e o da segregação socioespacial por preconceito de classes. De acordo com a afirmação de Harvey (2005) quanto à expansão da periferia, podemos concluir que a aglomeração segue a expansão, logo fazendo emergir novos empreendimentos habitacionais em novas áreas periféricas. No entanto para Villaça a localização das habitações populares esta atrelada a cultura de segregação sócio-espacial estabelecida por meio de códigos legislativos que regularizam a construção de habitação para os que podem pagar. Aos que não podem, estes ficam a margem da legalidade. Ambos os eixos estão alinhados aos interesses dos capitalistas, que representam a hegemonia.

A industrialização com baixos salários orientou o processo de ocupação e reprodução do espaço que se apoiou na fundamentação da propriedade privada da terra (Maricato, 2002) em que o direito de morar, assegurado pela Constituição de 1988, é usurpado pela especulação imobiliária sobre o discurso do direito à propriedade.

## HISTÓRICO POLÍTICO

A primeira atenção que a habitação de interesse social recebe por parte do poder público (pois os cortiços eram iniciativas dos empregadores) é dada por volta de 1946, por meio da Fundação Casa Popular (FCP) criada no governo Dutra durante o pós-guerra, em que a industrialização pesada iniciava sua entrada no Brasil, com intenção de promover a construção de habitações populares destinadas à venda a baixo custo ou locação aos trabalhadores sem objetivo de lucros. (TROMPOWSKY, 2012). A fundação propunha financiar materiais de construção, infraestrutura urbana, estudos e até pesquisas. O insucesso da FCP concerne na “ingenuidade” do poder público que desconhecia a complexidade da solução do problema da habitação (VILLAÇA, 1986).

16.100 unidades habitacionais foram construídas pela FCP até 1964, ano em que o governo militar tomava o poder e decidia pela extinção do FCP substituindo-o pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) que, segundo Azevedo (1988), teve intenção meramente política, a fim de conquistar a camada da população que apoiava o governo populista.

A produção de habitações populares foi significativa na época, no entanto, indagava Villaça (1986): “construir e financiar a construção da casa própria é o melhor meio de oferecer habitação popular aos trabalhadores brasileiros? O BNH foi realmente criado para financiar habitação popular para o nosso povo?” Na realidade, por meio de financiamentos, somente a camada da classe média podia adquirir moradia, o que contribuiu com a suburbanização por meio da autoconstrução, que conforme coloca Mautner (2015), foi permitida pelo acesso ao crédito para compras de bens duráveis que se instalava no Brasil. Mautner (2015) ainda afirma que a reprodução da força de trabalho nunca foi necessidade primeira para o Estado, tendo este o crescimento econômico como prioridade. Assim, a provisão de unidades habitacionais de interesse popular tinha como pano de fundo a retórica do Bem-Estar social, que na realidade tratava de alcançar a reprodução dos setores-chave da economia e seletos da força de trabalho por intermédio da criação desses sistemas de créditos que, além de gerar habitação, gerou emprego e fortaleceu a indústria da construção no setor habitacional e o mercado de bens duráveis.

Posterior ao BNH houve o SFH (Sistema Financeiro de Habitação), criado ainda em 1964 e o SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), criado em 1967. Tais instituições foram de fundamental importância para o país, que, conforme afirma Bonduki (2008), 6,5 milhões de unidades habitacionais foram criadas desde o início das instituições até o ano de 2000, e o SFH exerceu importante papel no saneamento com a criação do Planasa (Plano Nacional de Saneamento). A produção de moradia se estendeu até 1986, quando o BNH foi extinto. No entanto, tais esforços nada resolveram a questão fundiária no país, pois na visão de Santos (2000), tais créditos levaram a construção de casas e apartamentos à classe média com dinheiro público acumulado pela contribuição obrigatória de todos os trabalhadores.

Após o fim da ditadura, com as eleições indiretas do primeiro presidente civil desde o golpe, “a perspectiva da elaboração de uma nova Constituição para o país serviu como um catalizador para a recomposição do campo da reforma urbana” (Souza, 2011). Souza (2011) chama o período de 60 a 80 de “pré-história da reforma urbana” e ressalta que esta deveria ser chamada de reforma urbanística, fazendo referência as operações urbanas realizadas no Rio Janeiro por Pereira Passos (1902 – 1906).

Os anos 80’s foram marcados por diversas lutas sociais que tomaram conta do cenário político em meio à queda da economia formando frentes bem organizadas, compostas por pesquisadores, profissionais de diversos campos do conhecimento, entidades sindicais, entre outros conquistando

assim, espaço na agenda política (MARICATO, 2015). Nesse contexto, em 1985 foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que já vinha caminhando a passos lentos, desde os anos 60's, mas que não ganhava força por estar inserido em um cenário de lutas pela reforma agrária, dentro de um contexto em que o país ainda permanecia majoritariamente rural. As questões pleiteadas pela MNRU, em sua criação, já não circundava mais apenas em torno da questão da moradia. Agora o MNRU também questionava a localização da moradia e pleiteava o direito à cidade.

Souza (2011) descreve a reforma urbana da seguinte maneira:

“[...] conjunto articulado de políticas públicas de caráter redistributivista e universalista voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades” (SOUZA, 2011).

No momento em que o Congresso Nacional dá a oportunidade para a sociedade civil apresentar emendas populares, o MNRU abraçou a oportunidade com um projeto rico, bem elaborado, com apoio de diversas entidades profissionais entre outros e 130 mil eleitores, no entanto, com diversos cortes no projeto durante debates e votações o projeto "emagreceu" segundo coloca Souza (2011). Em 2001, enfim, é aprovada o Estatuto da Cidade (EC), lei federal 10.257, que tem como base a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que tratam da função social da terra. Uma resposta a tantos anos de luta pela reforma urbana. Maricato (2015) afirma que o EC carrega em seu bojo a “possibilidade de utilizar imóveis vazios em centros urbanos antigos para moradia social. Nessas áreas ditas ‘deterioradas’ está a única alternativa de os pobres vivenciarem o ‘direito à cidade’ pois de um modo geral, eles são expulsos dela”.

Esse cenário de lutas, ascensão de movimentos populares e conquistas, Ermínia Maricato (2015) chama de “nova escola do urbanismo”, sempre com a participação popular em seu bojo criado por esses pesquisadores, professores universitários, professores de diversas áreas do conhecimento socialmente engajados que surgiram entre 1980 e 1990.

O governo de Lula, na concepção de Maricato (2015), trouxe mudanças significativas para as políticas sociais ganhando até uma marca do “modo petista de governar”. Com propostas criativas e efetivas o governo buscou recuperar a cidade ilegal consolidada e produzir novas moradias e novas áreas urbanas apoiando-se sempre na participação popular. Por meio dos programas Bolsa família, ProUni, Pronaf e Luz para Todos, o governo conseguiu obter um aumento real do salário mínimo de aproximadamente 55% entre 2003 e 2011. O governo ainda vislumbrou a ascensão da classe encontrada na linha da pobreza à classe média, diminuindo de 37,2% a pobreza para 7,2%. Com a criação do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento, 2007) que previa financiar obras de infraestrutura econômica e infraestrutura social se tem pela primeira vez uma política de recuperação de ilegais consolidadas como favelas, autoconstrução em áreas de risco, mananciais ou de preservação ambiental.

#### **O QUADRO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO ATUAL CENÁRIO**

Em 2009 é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a fim de produzir moradias para amenizar o déficit habitacional brasileiro e também gerar empregos (Hirata, 2009). O PMCMV produziu um grande número de unidades habitacionais, porém não considerou a questão da produção do espaço urbano mantendo o que Maricato (2015) chama de “nó da terra”. Tivemos

então um retrocesso no quadro de conquistas sociais que a “nova escola do urbanismo” (Maricato, 2015) vinha pleiteando.

A questão a ser discutida, entretanto, neste artigo, não se reporta à quantidade de unidades habitacionais que foram produzidas para sanar o déficit habitacional brasileiro e sim a localização dessas unidades populares em relação ao centro urbano das cidades que receberam os empreendimentos. Há um padrão observado nas cidades brasileiras em que as HIS são inseridas fora da malha urbana, nas franjas das cidades, sempre distantes do centro.

Maricato (2015) afirma que o que mais se vê na política pós MCMV são “obras sem planos e planos sem obras” num contexto de retrocesso após lutas sociais e conquistas de marcos regulatório. As leis são manipuladas e alteradas conforme o interesse dos proprietários de imóveis e agentes imobiliários. A autora ainda afirma que constantes regularizações na legislação alimentam a relação clientelista entre o Estado e o Mercado.

“Vivemos um paradoxo: quando finalmente o Estado brasileiro retoma o investimento em habitações, saneamento e transporte urbano de forma mais decisiva, um intenso processo de especulação imobiliária promoveu a elevação do preço da terra e dos imóveis considerado o mais alto do mundo” (MARICATO, 2015).

Villaça (1986) coloca que o mercado argumenta não possuir condições de oferecer moradia a toda população e por esse motivo alguns casos especiais devem ser demandados pelo Estado ou com forte participação do Estado, que seria o subsídio. Entretanto, essa solução, que nos dias de hoje foi utilizada também pelo Programa Minha Casa Minha Vida, não atende com eficiência as camadas abaixo de 3 salários mínimos, pois a provisão de moradias nunca é maior que o déficit habitacional. Nesse sentido, o PMCMV, que foi criado com a finalidade de minimizar os impactos da crise internacional de 2008 que atingiu a geração de emprego no Brasil (Hirata, 2009) através da provisão de Habitação de Interesse Social e aquecimento do setor da construção civil, que tratou de gerar empregos, na verdade não favoreceu os que necessitavam de moradias mais do que os interesses do mercado imobiliário. Hirata (2009) expressa o perigo que o PMCMV apresenta ao compara-lo com o programa habitacional implantado no período ditatorial, em que favoreceu a alta classe com moradias e expulsou para as periferias, famílias de baixa renda. Hirata ainda destaca o que Raquel Rolnik enfatiza com relação ao problema da política habitacional desde o BNH, “pensado em termos de acesso ao crédito e ao financiamento, isto é, a dar condições para as pessoas adquirirem no mercado a mercadoria habitação” (HIRATA, 2009).

Rolnik e Nakano (2009) salientam que política habitacional e política de geração de emprego não são sinônimos, no entanto, essas políticas têm alicerçado a ampliação do acesso ao crédito para atender o setor habitacional e dinamizar o mercado imobiliário de médio e alto padrão provocando um aumento de preço dos terrenos nas cidades. Essa atividade revela uma inversão de valores colocando acima dos que necessitam de moradia, os que primam pela acumulação do capital.

Os empreendimentos de HIS nas franjas da cidade, quando desprovidos de equipamentos urbanos que promovam a diversidade e circulação constante de pessoas, revelam uma configuração de bairro perigoso e vulnerável a violência por falta da dinâmica em que é possível contemplar nos centros urbanos mesclados entre quadras residenciais, quadras comerciais e praças. Assim, podemos concluir que o aumento da violência urbana tenha seu germe nos efeitos da globalização

sobre a produção do espaço urbano, pois, como revela Maricato (2015), em 1980 a taxa de homicídios no Brasil era de 13,9% a cada 100 mil habitantes. Em 2010 essa taxa aumentou para 49,9%. Maricato ainda afirma que “pobreza e imobilidade é receita para a violência”.

Notadamente o acesso a cidade não permitido pela produção desigual e capitalista do espaço está alinhado à segregação sócioespacial imposta pela distanciação da classe popular aos equipamentos urbanos comunitários causando um desequilíbrio regional que coloca a realização da vida humana em um sistema injusto.

“Se está diante de um autêntico processo de desenvolvimento sócioespacial quando se constata uma melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social. A mudança social positiva, no caso, precisa contemplar não apenas as relações sociais, mas igualmente, a especialidade” (SOUZA, 2011).

Por fim, diante de anos de lutas e da conquista do Estatuto da Cidade, o que se vislumbra como resultado segundo Santos (2011) é a transferência para os Planos Diretores Municipais (PDM) da responsabilidade pela produção do espaço. A criação do instrumento PDM resumiu-se em um “tecnocratismo de esquerda” na concepção do autor que aponta certos truncamentos no projeto, que a seu ver, permanecem inconclusos como a questão da “função social da terra”.

A partir da participação popular que era o foco do projeto, e que motivou Ermínia Maricato (2015) a nomear as ações, projetos e conquistas de “nova escola do urbanismo”, perdeu motivação permitindo que o PDM se transformasse em mais um plano tecnocrático.

A dificuldade que o Brasil encontra para sanar seu déficit habitacional está concernida nos fatores locais “como a sangria dos recursos representada pelo pagamento do serviço da dívida externa” (Souza, 2011). A provisão de “casa embrião” - que oferece somente estrutura básica - ou oferecimento de lotes urbanizados não representam uma solução razoável do problema habitacional. Souza (2011) admite que regularização fundiária e urbanização de favelas representem ações importantes para a solução do problema.

## CONTEXTO DA CIDADE DE CRUZEIRO

Cruzeiro compõe a sub-região 4 da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), ilustrado na figura 1 e 2, mostrando-se a cidade mais equipada em bens e serviços do fundo do Vale. A cidade possui 305,699 km<sup>2</sup> e está inserida num contexto de beleza natural onde é possível observar a presença da Serra da Mantiqueira e Serra do Mar. Contendo uma população de 81. 406 habitantes (estimativa do IBGE para 2016), Cruzeiro tem sua economia fortemente apoiada no comércio, atendendo todo o fundo do Vale e sul de Minas. A fundação da cidade data de 19 de Dezembro de 1906 em função da dinamicidade que produzia as atividades ferroviárias. (IBGE, 2016)

Os aspectos geográficos da região são caracterizados pela consolidação de uma ocupação linear definida pelos principais eixos de circulação entre São Paulo e Rio de Janeiro (rio Paraíba do Sul, ferrovia Central do Brasil e rodovia Presidente Dutra). A urbanização do Vale do Paraíba se deu a partir do capital acumulado durante as atividades cafeeiras na região, fortemente exercida principalmente no fundo do Vale, delineando uma rede regional pautada na reorganização da produção capitalista dos países centrais com expressivo desenvolvimento nos setores da química,

elétrica, petróleo e aço (NETO; MELLO, 2010). Tal industrialização não se deu de forma homogênea sendo possível desenhar um quadro de desigualdade regional reforçado pela dependência por parte do fundo do Vale sob o Médio e Alto Vale do Paraíba (local que recebeu as primeiras indústrias formando diferentes arranjos regionais) mostrando tendência ao fracasso, principalmente após a construção da rodovia Presidente Dutra (1951) que decididamente foi construída desviando-se das regiões centrais das cidades e em consequência, excluindo Cruzeiro-SP da dinâmica comercial. A cidade teve sua participação na industrialização do Vale quando, na década de 1960 foi construído na cidade, a Fábrica Nacional de Vagões (FNV) em função do eixo privilegiado a que dispõe a cidade no que se refere ao entroncamento das ferrovias Central do Brasil (antiga Dom Pedro II) e Minas and Rio Railway.

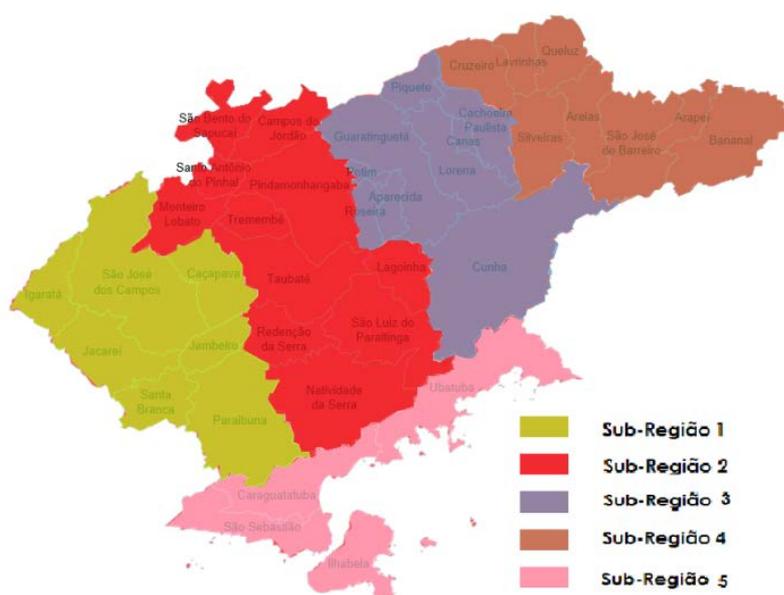


Figura 1 – Mapa da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte Executado pela autora a partir da imagem de <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMVPLN>>



Figura 2 – Mapa da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte Executado pela autora a partir da imagem de <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMVPLN>>

### **BREVE HISTÓRICO DE CRUZEIRO**

As cidades do Vale do Paraíba surgiram através das campanhas organizadas pelos bandeirantes que vinham de São Paulo em direção aos sertões paulistas explorando novas terras. Os bandeirantes viajavam paralelamente ao rio Paraíba do Sul, realizando pernoites em alguns lugares pra alimentarem-se, descansar e tratar dos animais. Fato ao qual se dá o surgimento de muitas cidades do Vale do Paraíba. Federici (1973) conta que as cidades vale-paraibanas desenvolveram-se a margem direita do rio Paraíba. Diferentemente, Cruzeiro e seu núcleo de origem - localizado no atual bairro do Embaú - cresceram a margem esquerda do rio ressaltando o motivo de seu surgimento, que foi o de explorar as terras do Vale dos Cataguás, atual estado de Minas Gerais.

Por volta de 1781, surge no Embaú um pequeno vilarejo que se torna Freguesia Nossa Senhora da Conceição do Embaú em 1846, sendo distrito da cidade de Lorena-SP e em 1871 torna-se "Freguesia da Nossa Senhora da Conceição do Cruzeiro" ao ganhar sua emancipação política desmembrando-se de Lorena. O ultimo nome "Cruzeiro" faz referência ao marco de divisa entre a capitania de São Paulo e o Vale dos Cataguás, hoje nomeado de Estado de Minas Gerais.

Em um núcleo mais próximo da Garganta do Embaú, onde hoje se encontra o túnel que transpõe a serra da Mantiqueira levando os trilhos de São Paulo a Minas Gerais, surge um assentamento para suprir as necessidades dos bandeirantes que viajavam em missão de desbravar as terras do Vale dos Cataguás, rica em ouro, por meio da chamada "Estrada real" ilustrada na FIGURA 3. Neste povoado onde se encontrava a fazenda de Major Novaes, começa a construção da estrada de Ferro Dom Pedro II - que ligava o Rio de Janeiro a São Paulo - completada em 1877. A partir deste quadro inicia-se a história da cidade de Cruzeiro-SP, que tem sua origem mais vinculada as atividades ferroviárias do que as bandeiras realizadas em busca do ouro.



Figura 3 – Mapa da Estrada Real  
Fonte: site <<http://www.serrabonita.com.br>>

A mola propulsora da cidade de Cruzeiro foi a construção da estrada de ferro "Minas and Rio Railway", inaugurada em 22 de junho de 1884, ligando o Rio de Janeiro a Minas Gerais com entroncamento com a ferrovia Dom Pedro II partindo de Cruzeiro. Fato que permitiu ao novo núcleo uma posição privilegiada no eixo São Paulo - Rio - Minas e uma rápida evolução urbana. Federici (1973) ainda sustenta que a estação ferroviária (1885) servia às duas estradas de ferro por elas se cruzarem. O novo povoado então recebeu o nome de "Estação do Cruzeiro", que ainda segundo Federici (1973), logo se tornou distrito de Nossa Senhora da Conceição e posteriormente foi elevado a município em 1906, com o nome apenas de "Cruzeiro" (IBGE).

Nesse sentido concluímos que a origem da cidade se deu a partir das atividades ferroviárias, que trouxeram dinamicidade ao núcleo e consigo densidade populacional, pois a cidade era o centro que recebia e distribuía as mercadorias produzidas no Vale do Paraíba dos/para as capitais

brasileiras. Santos (2012) afirma que a cidade atingiu um crescimento em vantagem as suas vizinhas num intervalo de 40 anos, tornando-se um local de transitoriedade. Cruzeiro também se tornou na época da construção das ferrovias, inserida num contexto modernista sob a retórica do progresso, uma terra de oportunidades de trabalho. Muitos equipamentos urbanos surgiram em função do adensamento populacional que trazia para Cruzeiro as atividades ferroviárias. As dinâmicas de mercado com intensão de crescimento e desenvolvimento econômico já estava presentes desde suas atividades iniciais. Nesse sentido, sua aglomeração tem início com a migração de famílias da região que buscava oportunidades de emprego nos vários equipamentos na cidade, tais como frigorífico, armazém de café, ferrovia, etc. Hoje, sua base econômica é apoiada no comércio e o mercado imobiliário na cidade não foge ao padrão nacional, valorizando a terra equipada e com infraestrutura e desvalorizando a terra desprovida de tais elementos.

### **A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA CIDADE DE CRUZEIRO**

A ocupação do espaço vislumbrado na cidade de Cruzeiro, remonta ao padrão de urbanização neoliberal do início do século passado conduzido pela ideologia desenvolvimentista dos planejamentos funcionalistas em que os instrumentos como uso e ocupação do solo tem seu arcabouço na priorização da propriedade privada.

Ferreira (2012) relata os bairros ultrassofisticados das metrópoles que cortejam favelas amontoadas de gente em condições indignas de vida. Podemos notar que traços de desigualdades vivenciados nas metrópoles são reproduzidos nas configurações das cidades menores. Cruzeiro, de forma concêntrica, apresenta habitações de diferentes classes sociais. No centro encontram-se as famílias tradicionais, nos bairros mais próximos, as famílias de classe média e, nos bairros mais afastados, quase dividindo espaço com a área rural, as famílias mais pobres, caracterizando uma periferização na cidade de Cruzeiro. Ver FIGURA 4. Segundo o mapa de zoneamento da cidade os empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS) são destinados à Zona de Expansão Próxima (ZEP), identificáveis na Figura 5 na cor verde água, ilustrando um nítido interesse em aumentar o tamanho da malha urbana da cidade. Este modo de produzir o espaço em que as HIS são situadas nas franjas da cidade revela-se um modo de produção caro para o gestor público, pois é necessário investir em infraestrutura urbana de saneamento básico e pavimentação. Por este motivo a terra desprovida de infraestrutura urbana é tida como a mais apropriada para investir em empreendimentos de HIS, essa ausência a torna mais barata. Esse tipo de inserção obriga o morador a percorrer longas distâncias para acessar o centro urbano da cidade, local onde se concentra a diversidade, dotado da maioria dos equipamentos urbanos e onde é encontrada a maioria das ofertas de trabalho.



Figura 4 – Esquema de ocupação do solo na cidade de Cruzeiro  
Executado pela autora a partir de imagem do Google maps

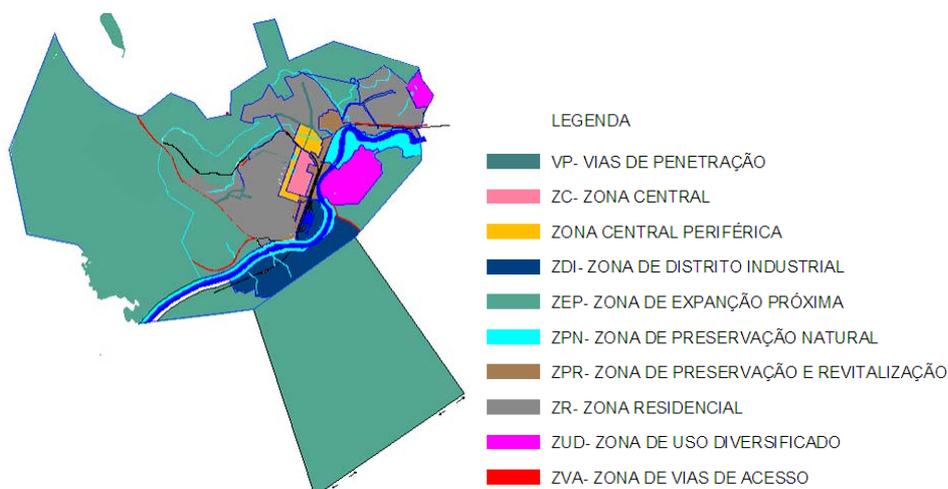


Figura 5 – Zoneamento da cidade de Cruzeiro-SP  
Secretaria de Planejamento e Obras da Prefeitura Municipal de Cruzeiro-SP

O programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2008 que previa a construção de um milhão de moradias atendendo a famílias com até três salários mínimos, corroborou com a expansão da atuação do mercado da construção no setor da habitação.

Seguindo o zoneamento que compões o Plano Diretor elaborado em 1994, (Ver Figura 3) as HIS na cidade, financiadas pelo PMCMV (e outros programas) foram empreendidas entre a Zona de Expansão (ZEP) e a malha urbana, definida como Zona Residencial (ZR).



Figura 6 – Localização das Habitações de Interesse Social na cidade de Cruzeiro-SP  
Levantamento e ilustração executado pela autora

De acordo com a Figura 4:

1. Conjunto Habitacional do bairro dos Comerciantes; 2. Conjunto Habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV) da Vila Juvenal; 3. Conjunto MCMV Eco Vale; 4. Loteamento Condomínio Santa Cecília; 5. Conjunto Habitacional dos Metalúrgicos; 6. Condomínio MCMV Reserva do Vale; 7. Conjunto MCMV do Km Quatro.

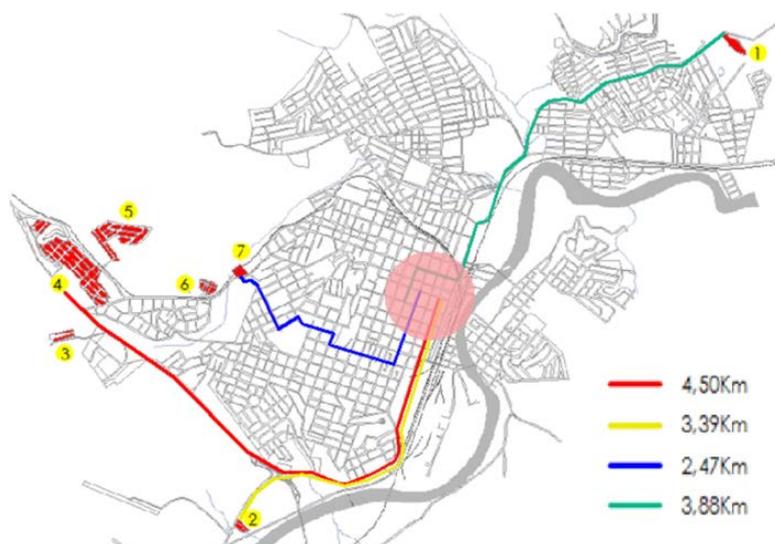


Figura 7 – Distancias entre os empreendimentos de HIS em Cruzeiro-SP com relação ao centro comercial da cidade.

Levantamento e Ilustração executado pela autora

Na abordagem da inserção urbana que tem pautado os empreendimentos de HIS na cidade de Cruzeiro, está a injustiça reforçada pela configuração urbana caracterizada pelo surgimento de periferias que oferecem bairros monofuncionais, sem diversidade de usos e grupos sociais ilustrando um cenário de entraves na cidade. Esse formato de produção do espaço dificulta a vida das famílias gerando custo de transporte urbano a fim acessar os equipamentos comunitários e instituições públicas localizados nas áreas centrais da cidade. Muitas vezes a linha de ônibus oferecida pela empresa São José, que atua no município de Cruzeiro, não alcança determinados conjuntos habitacionais ou é necessário fazer uso de duas linhas de ônibus para acessar o centro. Nesse caso o morador precisa dispor de recursos para duas passagens diárias a fim de acessar o centro urbano.

O preço do terreno está alinhado à valorização do espaço, por esse motivo os conjuntos habitacionais construídos nas franjas da cidade, onde os terrenos são mais baratos, carregam o argumento de que o preço do terreno influencia no preço final da venda do imóvel.

Segundo Ferreira (2012) o problema dessa forma de inserção urbana dos empreendimentos de HIS são relativos ao tamanho da cidade. As distâncias da habitação até o centro urbano nas cidades de pequeno porte são mais curtas se compararmos as cidades dormitórias das grandes metrópoles. Nesse sentido, embora as distâncias em Cruzeiro não sejam tão longas quanto às percorridas nas metrópoles, o custo diário a que são submetidas famílias com baixa renda, destinados ao transporte, é desproporcional ao salário recebido.

## CONCLUSÃO

A cidade de Cruzeiro foi fundada num cenário pautado pela modernização proveniente da revolução industrial. O mundo contemplava novas formas de produzir mercadorias em que se permitia a acumulação do capital e a forma que Cruzeiro encontrou de inserir-se nesse cenário, a fim de desenvolver seu povoado, foi a atividade ferroviária que tirava partido da localização da cidade em relação às capitais brasileiras.

Com o propósito de solucionar os problemas trazidos por meio da revolução industrial, no que se refere ao êxodo rural, proveniente da migração do homem do campo em busca de oferta de trabalho, surge um novo campo do conhecimento em que na prática dessa ciência, tem início o planejamento urbano. A prática do planejamento urbano em seus primórdios carregava em seu bojo o ideal de progresso e modernização.

Nesse contexto nasce a cidade de Cruzeiro, imbuída de ideais progressistas, o qual pode ser percebido após um século de existência, na aplicação de sua política, pois a ocupação do espaço no município é regulamentada pelo instrumento de uso e ocupação do solo, onde podemos observar no anexo 03 do PDM (que consiste do mapa de zoneamento) a delimitação da ZEP (Zona de Expansão Próxima) ilustrando claramente a intenção de expandir a cidade em direção a serra da Mantiqueira ao norte e a rodovia Presidente Dutra ao sul como sinônimo de crescimento.

O município ainda se apóia nos instrumentos criados durante a prática do planejamento urbano funcionalista, já criticado no pós-modernismo por diversos autores como Jane Jacobs e Christopher Alexander, para orientar o uso do solo.

O município contempla um Plano Diretor elaborado no ano de 1994, talvez em reflexo das políticas públicas e marcos regulatórios realizados nas décadas de 1980 e 1990, pelo prefeito Fábio Guimarães. O documento não recebe revisões há 22, pois apenas uma alteração foi realizada por meio de um anexo, lei 3.748 de 10 de outubro de 2006, em que acrescentava ao PDM alguns instrumentos contidos no Estatuto das cidades, tais como Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo, desapropriação, direito de preempção; operações urbanas e Consorciadas; e consórcio imobiliário. No entanto, tais instrumentos acrescentados não contemplam uma revisão do PDM que garanta a eficiência de sua aplicabilidade.

Juntamente com a deficiência na aplicabilidade da política de reprodução do espaço no município e seus instrumentos regulatórios, confrontamos com uma cultura municipalista fundamentada no patrimonialismo em que se assenta em Cruzeiro e pode ter sua permanência assegurada pelo modo de relação social estabelecida na sociedade cruzeirense em que é refletida características de cidade pequena, revelando claramente a linha que separa as classes sociais onde as relações estreitas permitem a conservação do ato de favoritismo e clientelismo.

Diante desse quadro, seria plausível concluir que a ausência de um Plano Diretor Participativo, nos moldes do EC, que abarque as especificidades do município destacando suas potencialidades e deficiências, contribui significativamente com a produção desigual do espaço apoiada da generalização da periferia em que se reproduz a segregação sócioespacial e desigualdade social. A promoção da participação social pode ser crucial no exercício de cidadania colaborando para o desmonte da cultura patrimonialista arraigada na sociedade cruzeirense. É fato que devemos considerar que a elaboração de tal instrumento não representaria a solução do problema da produção capitalista do espaço na cidade de Cruzeiro, mas sem sombra de dúvidas ilustra um importante começo para combater a atuação do mercado imobiliário. Assim, abre-se aqui a hipótese que abarca a produção do espaço na cidade de Cruzeiro. Em que medida a ausência de instrumentos regulatórios e políticas públicas na cidade de Cruzeiro contribui para a reprodução desigual do espaço e a livre atuação do mercado imobiliário?

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista Administração Pública*. V.22, n. 4, p. 107-119, 1988.
- BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*. V.1, p. 70-104, 2008.
- DEÁK, Csaba; RAMOS, Schiffer (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Fupam. Edusp, 2015.
- FEDERICI, Hilton. *História de Cruzeiro*. Volume I. Campinas: editora Palmeiras, 1973.
- FEDERICI, Hilton. *História de Cruzeiro: da instalação do município (1873) até a transferência de sua sede em 1901*. Volume II. Campinas: editora Palmeiras, 1978.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. *Produzir casas ou construir cidades: desafio para um novo Brasil urbano*. São Paulo: Fupam, 2012.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito a cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins fontes – selo martins, 2014.

\_\_\_\_\_. *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: ANNABLUME editora, 2005.

HIRATA, Francini. Minha Casa, Minha Vida: política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana? *Revista Aurora*, artigo, v. 2, n. 2, 2009.

LEFEBVRE, Henri. *A produção do espaço*. 4º Ed. Paris: Éditions Anthropos, 2006

MARICATO, Ermínia; ARANTES, Otília; VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único: Desmanchando Consensos*. 3º Ed. Petrópoles: Editora Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. *Para entender a crise urbana*. 1º Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira de expansão do capital . In *O processo de urbanização no Brasil*. DEÁK, Csaba; RAMOS, Schiffer (orgs.). São Paulo: Fupam, Edusp, 2015.

NETO, Pedro Ribeiro Moreira; MELLO, Leonardo Freire de. *São José dos Campos: história e cidade*. Volume V – Crescimento urbano industrialização em São José dos Campos. Org. COSTA, Sandra Maria Fonseca da; MELLO, Leonardo Freire de. São José dos Campos: Univap, 2010.

RIBEIRO, Claudia. *O momento: um arauto de Cruzeiro no ano de 1933*. São Paulo: Artigo ANPUH, 2011.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. *Le monde diplomatique Brasil*, v. 5, n. 3, p. 09, 2009.

SANTOS, Claudia Isabel Ribeiro. *Cruzeiro: Filha de trilhos e dormentes*. São Paulo: Artigo, 2012.

SANTOS, Milton. *Espaço e Método*. São Paulo: Editora Nobel, 1985.

\_\_\_\_\_. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Editora Nobel, 2000.

TROMPOWSKY, Mario. *A FCP – Fundação da Casa Popular e a implantação de uma política habitacional no Brasil: O processo de uma experiência governamental no campo da habitação popular*, 2012.

VILLAÇA, Flavio. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global editora, 1986.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICAS. Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=351340&search=sao-paulo|cruzeiro>. Acesso em 29 de Nov. 2016.