

| 68 | “FOI O QUE APARECEU”: ACESSO À TERRA E COOPERATIVISMO HABITACIONAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

Julia Wartchow, João Faria Rovati

Resumo

Entre as recentes transformações verificadas no cenário da produção habitacional no Brasil está o impulso ao cooperativismo, realizado através de programas de financiamento criados pelo Governo Lula. Com isso, novos grupos sociais se integraram à arena de atores interessados na aquisição de terras urbanas. O objetivo do trabalho é lançar luz sobre a ação desses grupos, para compreender como têm enfrentado o problema do acesso à terra. A questão é abordada a partir do estudo de caso de uma cooperativa atuante na Região Metropolitana de Porto Alegre. O trabalho mostra que, sem contar com o auxílio de planos ou de políticas públicas, a cooperativa submeteu-se às condições do mercado. Houve pouca possibilidade de escolha e os terrenos adquiridos foram os que se adequavam às suas disponibilidades financeiras, resultando em qualidades socioespaciais muito variadas.

Palavras-chave: acesso à terra, habitação de interesse social, cooperativismo, política habitacional, Programa Minha Casa Minha Vida.

Introdução

A política habitacional brasileira conheceu significativas mudanças nos últimos anos, especialmente no que se refere ao financiamento da produção para população de baixa renda. Reapareceram “antigas” práticas, duramente criticadas no passado, como a construção de moradias em periferias distantes. Mas ganharam força, também, práticas e atores não hegemônicos. Exemplo disso é a produção realizada por grupos sociais organizados através de cooperativas habitacionais. O artigo trata da relação desses grupos com a problemática fundiária.

No Brasil, o apoio à produção de habitação de interesse social por cooperativas é ainda muito recente. Na época do BNH, o cooperativismo habitacional era fortemente controlado pelo Estado (Silva, 1992). Nos anos 1980-1990 houve algumas experiências expressivas, mas elas foram pontuais e fruto de políticas locais (Vieira et al., 2003). Durante o Governo Lula, programas como o Crédito Solidário (PCS), de 2004, e o Minha Casa, Minha Vida – Entidades (PMCMV-E), de 2009, passaram a incentivar a produção por cooperativas e outras organizações sociais em escala nacional.

Até 2011, o PCS e o PMCMV-E financiaram, juntos, a produção de quase 30 mil unidades habitacionais. O Rio Grande do Sul concentrou um terço desses empreendimentos, metade deles localizada na Região Metropolitana de Porto (RMPA). A modalidade de produção denominada *aquisição de terreno e construção*, em que as cooperativas compram o

terreno com recursos do financiamento, representou 42,9% dos empreendimentos contratados pelo PCS e 53,5% pelo PMCMV-E (Brasil, 2010; 2011). Nesse contexto, muitas cooperativas precisaram enfrentar o problema do acesso à terra, disputando-a com outros atores e, de modo especial, com a incorporação imobiliária.

O Plano Nacional de Habitação reconhece a terra como um dos componentes essenciais nas políticas habitacionais, afirmando que “sua disponibilidade em quantidade e condições adequadas para a promoção de programas e projetos de moradia é condição fundamental para seu êxito” (Brasil, 2007, p.175). Contudo, segundo Ermínia Maricato (2011, p.185), Ministra-Adjunta das Cidades nos primeiros anos do Governo Lula e uma das responsáveis pela formulação daquele Plano, a efetivação dessa diretriz ainda encontra enormes obstáculos na medida em que a questão do acesso à terra é “um nó na sociedade brasileira” – e está “no centro do conflito social”.

O valor e o preço da terra causam muita discussão, sobretudo porque o proprietário, sem realizar trabalho algum, captura a mais-valia gerada por investimentos públicos e outros agentes. Mas não há dúvida que a localização é o atributo que mais pesa na formação do preço da terra, pois diz respeito à acessibilidade “a todo o sistema urbano, a toda a cidade” (Villaça, 2001, p.74), repercutindo diretamente nas oportunidades e na vida dos cidadãos.

Cada pedaço do solo urbano é singular e único e, por esse ângulo, a retenção especulativa da terra se apresenta como um obstáculo para a construção civil. Para combatê-la, o Brasil dispõe de uma legislação urbana e ambiental considerada “detalhada e avançada” (Maricato, 2011, p.133). Contudo, embora muitos planos diretores pós-Estatuto da Cidade incluam instrumentos avançados de política urbana, constata-se que quase sempre são definidos “de maneira superficial e genérica” e geralmente estão sujeitos a “regulamentações posteriores” (Cardoso; Silveira, 2011, p.111).

Parte expressiva das moradias financiadas pelo PMCMV está sendo produzida no tecido urbano metropolitano periférico (Cardoso et al., 2011). Também muitos conjuntos produzidos por cooperativas se localizam “na periferia das grandes cidades brasileiras”, em bairros cuja materialidade, aliás, “é resultado de uma longa luta comunitária por acessibilidade e integração à cidade” (Lago, 2011, p.3). A produção da habitação social, portanto, associa-se estreitamente à própria *produção da periferia urbana*. O tema ganhou complexidade nos últimos 20 anos, quando o solo da periferia conheceu intenso processo de valorização, sob o impulso das novas formas de ocupação (*shoppings centers*, condomínios

fechados, grandes depósitos, portos secos) que passaram a disputar espaço com a população excluída das áreas mais centrais (Maricato, 2011, p.104).

Diante deste quadro, coloca-se o desafio de compreender como as cooperativas habitacionais têm enfrentado o problema do acesso à terra. Para isso, desenvolveu-se uma pesquisa empírica na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPPA), analisando seis empreendimentos da Cooperativa dos Correios (COOHRREIOS). Este artigo apresenta parte dos resultados dessa pesquisa.

O estudo de caso

Fundada em 2004, a COOHRREIOS produziu o maior número de unidades habitacionais até agora financiadas pelos programas Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida – Entidades na Região Metropolitana de Porto Alegre (Brasil, 2010; 2011). A cooperativa tem divulgado sua experiência no interior do Rio Grande do Sul e em outros estados, aproveitando-se da abrangência nacional da instituição à qual se vincula, o que a torna uma importante referência para outras experiências.

Entre os empreendimentos examinados, três estão concluídos e foram financiados pelo PCS, e três estão em construção, sendo financiados pelo PMCMV-E. Todos integram a modalidade *aquisição de terreno e construção*, realizam-se sob o regime de administração direta, utilizam técnicas construtivas convencionais e adotam tipologias de casa térrea com dois dormitórios, embora com partidos arquitetônicos variados.

A análise dos empreendimentos foi feita a partir de quatro questões orientadoras: i) o processo de compra do terreno; ii) a sua inserção espacial, considerando-se o acesso a centralidades, infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, a relação domicílio-trabalho e a posição no mercado de terras do município; iii) a relação da cooperativa com o poder público municipal; iv) e a relação da liderança da cooperativa com os beneficiários.

A principal técnica de pesquisa empregada foi a entrevista semiestruturada. Em todos os empreendimentos abordados foram entrevistadas lideranças da cooperativa, corretores imobiliários, técnicos que deram assistência na compra dos terrenos e técnicos das secretarias municipais de habitação. No total, foram realizadas 31 entrevistas, de maio de 2011 a abril de 2012.

As informações obtidas foram complementadas por observação local e pesquisa documental, envolvendo consultas a Planos Diretores, Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), legislação municipal e relatórios disponibilizados pela Caixa Econômica Federal (CEF). Em função de mudanças ocorridas no PCS e da contratação do

empreendimento em cinco módulos, os valores financeiros relativos ao empreendimento Vivendas São Tomé, citados ao longo deste trabalho, foram definidos de maneira aproximada com base em material disponibilizado pela Gerência de Desenvolvimento Urbano (GIDUR) da CEF e pelo Ministério das Cidades. Documentos relativos ao empreendimento Porto Verde I não foram encontrados no arquivo da CEF; nesse caso, os dados citados foram informados pelo arquiteto responsável pela execução da obra. A análise da localização dos empreendimentos foi realizada com base em fotografias aéreas, observação local, laudos da CEF e testemunhos de moradores.

A abordagem dos empreendimentos será feita por ordem cronológica de contratação. Serão considerados, inicialmente, o processo de acesso à terra e a inserção urbana de cada empreendimento. Aspectos relativos à relação da cooperativa com o poder público e das lideranças com os cooperados serão tratados na sequência, em análise comparativa. A Figura 1 localiza os empreendimentos na escala da RMPA. As Figuras 2, 3 e 4 ilustram a aparência do lugar e a inserção urbana dos empreendimentos na escala municipal e do seu entorno imediato.

Figura 1 - Localização dos empreendimentos estudados (escala da RMPA)



Fonte: elaborado por Julia Wartchow sobre mapa GoogleEarth.

O processo de compra dos terrenos e sua inserção urbana

1. Loteamento Vivendas São Tomé (Viamão)

O empreendimento foi realizado por um consórcio de quatro cooperativas: a COOHRREIOS, que liderou o consórcio; a Cooperativa Habitacional dos Trabalhadores em Educação Pública e Privada (COOHATERRA); a Cooperativa Habitacional Bonsucesso (COOPHABON) e a Cooperativa Habitacional Giuseppe Garibaldi (COOHAGIG). Na origem dessas cooperativas, que não tinham qualquer experiência na produção de moradias, está uma política de incentivo à criação de cooperativas habitacionais promovida por governos do PT, em Porto Alegre, entre 1993 e 2004.

Em 2004, dispondo de uma carta de crédito do Ministério das Cidades, as quatro cooperativas buscaram o apoio da prefeitura de Porto Alegre que, na época, implementava o Programa Urbanizador Social – uma tentativa de parceria entre poder público e promotores de loteamentos irregulares visando a produção legal de lotes populares (Menegassi, 2006). Técnicos desse Programa indicaram terrenos às cooperativas e intermediaram as negociações com os proprietários. As cooperativas encontraram uma gleba que, embora situada em “área periférica”, era considerada “de boa acessibilidade”. Contudo, em 2005, com a mudança do governo municipal, as cooperativas perderam o apoio da prefeitura e também o terreno – um empresário cobriu a oferta das cooperativas através de pagamento à vista.

Diante da dificuldade de encontrar terrenos em Porto Alegre, e como a carta de crédito somente tinha validade por dois anos, os dirigentes das cooperativas decidiram procurar terrenos em outros municípios da RMPA. O tamanho do futuro empreendimento, com mais de 200 unidades habitacionais, agregou complexidade à busca. Por orientação dos técnicos da GIDUR/RS, as cooperativas priorizaram a localização de áreas situadas em loteamentos aprovados e, com base nesse critério, viram-se diante das seguintes opções: i) uma área localizada na cidade de Eldorado, descartada por ser considerada “muito cara”; ii) uma área localizada na cidade de Alvorada, descartada pela “fama de violência” associada ao município; iii) e uma área localizada na cidade de Viamão. Através de votação em assembleia, quatro cooperativas optaram pela área de Viamão e uma quinta cooperativa, que na época ainda integrava o consórcio, decidiu por Eldorado, preferindo pagar o preço e construir casas menores.

A localização da área de Viamão contou com a ajuda do chefe do Coordenador Administrativo da COOHRREIOS, que acionou sua rede de contatos no executivo e no legislativo do município. Um vereador da cidade, também corretor imobiliário, indicou um loteamento, apresentou o proprietário, participou das negociações e, “em apenas uma semana”, conseguiu aprovar lei isentando de tributos municipais os empreendimentos financiados pelo PCS – Lei Municipal nº 3.391/2005.

O proprietário da gleba, dono de uma construtora e incorporadora, tinha diversos terrenos no bairro São Tomé. Ele concordou em diminuir o tamanho dos lotes para adequá-los às possibilidades financeiras do consórcio de cooperativas, o que envolveu novo trâmite na prefeitura, realizado em menos de um mês.

O terreno foi comprado em 2006. O Loteamento Vivendas São Tomé dispunha de infraestrutura completa - vias pavimentadas, rede de água, esgoto sanitário, estação de tratamento, energia elétrica e iluminação pública. Sua topografia acidentada implica em uma diferença de nível de 30m, sendo que a estrada de acesso está na cota mais alta. Foram adquiridos 3,5 hectares, dos quais 300,00m² foram destinados à abertura de uma via local. A maioria dos lotes mede 6,50 x 25,00m, mas as áreas variam entre 150,15m² e 245,65m². Para compensar o fato dos moradores terem dividido igualmente entre si todos os custos do empreendimento, os lotes menores foram dispostos em localização mais próxima ao acesso e os lotes maiores, em localização mais distante. No plano legal, cada quadra foi aprovada "como um condomínio" e, segundo um critério acordado, todos constituídos por integrantes das quatro cooperativas.

Cada lote custou cerca de R\$ 9.800,00. Cada casa, somando-se construção, terreno, honorários da assistência técnica e despesas com legalização e urbanização, custou entre R\$ 21.000,00 e R\$ 24.600,00, conforme o módulo em que foi financiada. Alguns lotes têm desnível de até três metros e, por isso, necessitaram de aterro, fundações profundas e escavações. O valor comprometido com o terreno representou 44,19% do total e um custo de R\$ 58,89/m²(ver Tabela 1).

O Vivendas São Tomé situa-se a 20km do Centro de Porto Alegre e a 9,5km do Centro de Viamão. Na região do loteamento a urbanização é descontínua. Predominam áreas densamente habitadas por população de baixa renda que coexistem com condomínios fechados, áreas verdes e de preservação permanente, muitas delas ocupadas (Viamão, 2006).

Segundo os corretores de imóveis entrevistados, o PMCMV está valorizando áreas antes pouco procuradas em Viamão. O São Tomé seria um dos bairros mais valorizados no período - seus terrenos teriam triplicado de valor, passando de R\$ 66,66/m² em 2004 a R\$ 233,33/m² em 2011. As cooperativas pagaram R\$ 56,80/m² em 2006. Como admitem as lideranças, atualmente seria impossível comprar terras no mesmo local.

O sistema de transporte coletivo é consensualmente considerado pelos moradores como "a pior coisa" do loteamento. A parada é distante, os horários são demasiadamente espaçados, os ônibus estão sempre lotados, as linhas disponíveis conduzem

a poucos bairros da cidade. Muitos moradores trabalham em Porto Alegre e comprometem até cinco horas diárias no deslocamento domicílio-trabalho-domicílio.

O loteamento contribui para a expansão do tecido urbano e integra um bairro em formação, que contém diversos equipamentos importantes, porém insuficientes para atender a demanda e afastados, em média, 750m do acesso do empreendimento. Por exemplo, a única escola do bairro acessível a pé não dispunha de vagas para as crianças do loteamento, que, por isso, tiveram que ser matriculadas em pelo menos cinco escolas dos arredores. Faltam equipamentos de lazer e opções de comércio e serviços. Também a infraestrutura, apesar de “completa”, é criticada pelos moradores entrevistados. Reclama-se da falta de água e de luz, do entupimento da rede de esgoto, da pavimentação precária. Mas a construção de novos condomínios e sobrados, de pequenos mercados, de uma escola de ensino fundamental e a qualificação de uma área de lazer trazem esperança de melhorias nas condições de vida do loteamento e do bairro.

2. Loteamento Porto Verde I (Alvorada)

No caso do Loteamento Porto Verde, segundo as lideranças da COOHRREIOS, “foi tudo muito rápido”. Em 2006 a cooperativa foi procurada por representantes de uma grande empresa imobiliária, a Habitasul (a Praia de Jurerê, em Florianópolis, é um de seus empreendimentos mais conhecidos). A empresa queria vender alguns terrenos de sua propriedade, localizados em Alvorada, no bairro Porto Verde, próximos a uma *vila*, como são genericamente denominadas as áreas ocupadas por pobres na região. Seus representantes foram apresentados à cooperativa pelo arquiteto responsável pela construção do Vivendas São Tomé, militante da União das Associações dos Moradores de Alvorada (UAMA) - em 2005, a Habitasul vendeu terrenos à UAMA, localizados na vila contígua ao bairro Porto Verde, onde foi implantado um empreendimento financiado pelo PCS. As condições de pagamento oferecidas pela COOHRREIOS foram prontamente aceitas pela Habitasul e já em 2007 o empreendimento estava concluído.

O Porto Verde I situa-se a 6km do Centro de Alvorada e a 18km do Centro de Porto Alegre. Por exigência da Habitasul suas edificações apresentam padrão de acabamentos “mais elevado”, com cobertura de telhas cerâmicas e esquadrias de madeira. O bairro, como o município de um modo geral, tem “caráter popular”; no entanto, dispõe de infraestrutura completa, com redes de água, drenagem pluvial, energia elétrica, iluminação pública, esgoto cloacal e pavimentação. Mas o comércio e os serviços mais utilizados pelos moradores concentram-se no bairro vizinho, considerado “distante” (1,3km). O transporte

coletivo liga o empreendimento a outros bairros e municípios da RMPA. Porém, os moradores criticam a demora dos ônibus. O tempo de viagem até Porto Alegre (local de trabalho de grande parte dos moradores de Alvorada) é de 40 minutos. Já o tempo de viagem até o Centro de Alvorada é de 20 minutos. A parada de ônibus está a 50m do principal acesso ao empreendimento.

O Porto Verde I tem 37 unidades habitacionais. Cada unidade custou, em média, R\$ 21.487,84 – dos quais R\$ 9.800,00 (R\$ 56,00/m²) destinaram-se ao pagamento do terreno. A maior parte dos lotes mede 7,00 x 25,00m e todos são dotados de infraestrutura. O terreno não exigiu investimentos adicionais em infraestrutura e urbanização e o valor pago na sua compra correspondeu a 45,61% do valor do empreendimento.

3. Condomínio Mesquita (Esteio)

Entre os empreendimentos estudados este foi o único em que os cooperados lideraram o processo de procura de terrenos. O Condomínio Mesquita, localizado em Esteio, nasceu da mobilização dos funcionários dos Correios do município vizinho, Sapucaia do Sul. A busca de terrenos em Sapucaia do Sul se iniciou em 2005; mas, naquele momento, revelou-se infrutífera. Não houve diálogo com a prefeitura.

A procura se deslocou então para a cidade de Esteio, onde foi encontrado um terreno considerado “próximo do Centro” pela liderança entrevistada. Na prefeitura de Esteio, o Secretário de Habitação foi “muito receptivo” e indicou outra área, onde a municipalidade estudava a construção de um empreendimento habitacional. Em 2006, como as negociações do outro terreno não avançavam, passou-se a negociar a área indicada pelo Secretário de Habitação, de propriedade de um comerciante cujo avô fora dono de muitas terras no município. A aprovação do projeto, que envolveu licenciamento ambiental e transformação da gleba em condomínio, se estendeu por quase dois anos. As negociações foram tensas, marcadas por ameaças por parte do proprietário, de desistência e de aumento do valor. A prefeitura não se envolveu nessas negociações.

O Condomínio Mesquita situa-se em um vazio urbano que atravessa Esteio de norte a sul. Junto à estrada que dá acesso ao condomínio alternam-se casas populares e galpões industriais. O empreendimento, com 36 unidades habitacionais, localiza-se a 28km do Centro de Porto Alegre e a 4,5km do Centro de Esteio.

O custo da construção de cada unidade habitacional foi de R\$ 23.489,97. Já o terreno custou R\$ 4.444,44 por unidade. Os lotes medem 5,20 x 20,80m e 6,15 x 17,60m. As casas ocupam praticamente todo o lote. O projeto arquitetônico, muito polêmico, causou

conflitos e desistências. A área destinada ao uso comum equivale a 20% do terreno e é composta por uma via, um salão de festas e uma pracinha (ainda não equipada). Os dois últimos itens atendem a exigências da Lei Municipal 4.018/2005. A infraestrutura condominial exigiu investimentos significativos, ao custo de R\$ 2.662,07 por unidade habitacional. Foram comprometidos com o terreno 30,25% do valor do empreendimento.

A região, que experimentou pouca valorização após o PMCMV, foi considerada “boca-braba” por um dos corretores entrevistados, porém com tendência de “virar área de classe média”. Em 2011, quando surgiram ali alguns novos empreendimentos, as glebas valiam cerca de R\$ 38,00/m² - valor próximo ao pago pela cooperativa, que foi de R\$ 32,70/m².

O empreendimento se localiza a 15 minutos de ônibus das áreas centrais de Esteio e Sapucaia, muito utilizadas no dia-a-dia dos moradores. O local é atendido por uma linha de ônibus municipal, que passa em frente ao empreendimento, e por linhas municipais e intermunicipais que exigem caminhadas de pelo menos 500m. A centralidade mais próxima situa-se no bairro vizinho, a 700m do Condomínio, onde existe diversidade de comércio, serviço e equipamentos coletivos. A principal reclamação dos moradores é a inexistência de comércio de alimentos nas proximidades - como dizem, “é uma peregrinação”. A infraestrutura é considerada boa. Mas, “por inexperiência”, a liderança local acreditava que a ligação na rede de água era algo que seria “resolvida politicamente”, o que não aconteceu. Como consequência da demora na realização do pedido de ligação junto ao órgão responsável, alguns cooperados se mudaram para o local sem disporem do serviço e conviveram por cerca de seis meses com uma ligação emergencial. Na época da realização da pesquisa, quase todos os moradores já haviam cercado seus lotes. As áreas comunitárias estavam em situação de abandono.

4. Loteamento Porto Verde II (Alvorada)

Em 2009, a Habitasul novamente ofereceu terrenos à COOHRREIOS. Foram 24 lotes - 20 localizados no quarteirão do Porto Verde I e quatro na *vila* ao lado, com tamanho predominante de 7,00 x 25,00m (padrão do bairro). Em 2010 o terreno foi comprado. Este foi o primeiro empreendimento financiado pelo PMCMV-E.

Cada lote custou cerca de R\$ 11.500,00. Desta vez, foi necessário executar um muro de arrimo de cinco metros de altura nos fundos de 20 lotes, que custou R\$ 3.816,10 adicionais por unidade habitacional. Os gastos com o terreno somaram R\$ 84,04/m². Cada casa custou R\$ 38.830,00, dos quais 39,23% foram comprometidos com o terreno.

Segundo os corretores imobiliários entrevistados, o bairro Porto Verde está entre os mais valorizados de Alvorada e “tem mercado aquecido”. O preço dos terrenos no bairro dobrou de valor em cinco anos, passando de R\$ 16.000,00 em 2006 para R\$ 30.000,00 em 2011. Assim, a cooperativa considerou um “bom negócio” a compra dos terrenos nos dois empreendimentos de Alvorada. O valor pago estava abaixo do mercado; e sua localização, acessibilidade e infraestrutura são consideradas boas para os padrões de Alvorada, agradando a lideranças e beneficiários.

5. Loteamento Eldorado (Viamão)

O empreendimento foi inicialmente proposto pela Cooperativa Habitacional dos Municípios de Viamão (COOHMUVI). Ao não conseguir se habilitar junto ao Ministério das Cidades, a cooperativa buscou a assessoria da COOHRREIOS, que terminou assumindo a gestão do empreendimento. O terreno foi localizado por indicação do mesmo vereador que recomendou a área em São Tomé. A COOHMUVI iniciou as negociações com o proprietário em 2007 e a COOHRREIOS seguiu nas tratativas. Na época, embora tenham reunido a documentação necessária, os técnicos da CEF - sobrecarregados com outras demandas do PCS - não conseguiram analisar a proposta. Em 2009, já com o PMCMV-E, o cadastro dos beneficiários foi refeito reunindo interessados no comércio do Centro da cidade, em fábricas e no cadastro da prefeitura. Os cooperados, neste empreendimento, não têm vínculo com os correios e têm renda de padrão mais baixo.

Os terrenos foram comprados em 2010. O preço permaneceu inalterado ao longo da negociação e teve leve acréscimo quando da contratação da proposta. Segundo os corretores imobiliários, o valor da terra teve pouca alteração na região após o PMCMV.

Foram adquiridos 157 lotes no Loteamento Jardim Eldorado, parcialmente executado e localizado fora do perímetro urbano, a 7,5km do Centro de Viamão e a 31km do Centro de Porto Alegre. O loteamento pertence a uma imobiliária e se destinava a um público de maior poder aquisitivo. Com a chegada de um empreendimento popular, muitos vizinhos puseram seus terrenos à venda.

Cada unidade habitacional custou R\$ 38.632,19. O valor da infraestrutura (R\$ 8.372,50 por unidade habitacional) superou o preço pago pelos lotes (R\$ 7.465,75 por unidade habitacional). Os R\$ 15.838,25 (ou R\$ 44,74/m²) gastos com o terreno superam o valor de mercado dos terrenos com infraestrutura, avaliados em R\$ 10.220,00 pela CEF. O terreno comprometeu 41,00% dos recursos do empreendimento, o que incluiu a abertura de

vias, expansão de redes de água, iluminação pública e taludes para absorver os acentuados desníveis no interior dos quarteirões. Os lotes têm área entre 300,00m² e 566,38m².

Entre os empreendimentos analisados, o Jardim Eldorado revelou-se o mais precário em termos de infraestrutura, equipamentos coletivos, comércio e serviços. Simplesmente não existe “cidade” nos seus arredores. O local de trabalho está relativamente próximo (a 15-20 min de ônibus), mas a área conta com poucas linhas e horários de ônibus. Entretanto os futuros moradores parecem não temer estas condições, talvez por estarem habituados a situações de precariedade.

6. Loteamento Santo Antônio (São Leopoldo)

O Loteamento Santo Antônio situa-se no bairro Campina, em São Leopoldo, a 3,5km do Centro da cidade e a 36km do Centro de Porto Alegre. Grande parte do bairro – inclusive o quarteirão destinado ao empreendimento – se configurou nos anos 2000 a partir de um loteamento irregular (São Leopoldo, 2006, p.32), mas já apresenta um tecido urbano consolidado, com boa infraestrutura, ainda que algumas ruas não sejam pavimentadas.

O empreendimento resultou de mobilização dos funcionários dos Correios de São Leopoldo. No entanto, a tarefa de prospectar terrenos coube ao Coordenador Administrativo. As buscas iniciaram-se em 2004-2005 em vários bairros da cidade, mas os valores pedidos eram sempre considerados muito elevados. O terreno do bairro Campina foi indicado em 2005 ao engenheiro da cooperativa por outro profissional que presta assistência técnica a cooperativas.

A aprovação do projeto na prefeitura demorou cinco anos. Também por isso, as negociações com o proprietário, atuante no setor imobiliário, foram difíceis. Constantemente houve ameaças de que o terreno seria vendido a outros interessados. A cooperativa chegou a recorrer ao apoio de um deputado estadual do PT para resolver o problema da aprovação do projeto, mas sem sucesso.

Depois do PMCMV os terrenos dobraram de preço, acompanhando as mudanças do mercado imobiliário do bairro – um dos que conheceu maior valorização na cidade segundo os corretores entrevistados. O valor médio dos terrenos visados pela cooperativa passou de R\$ 7.500,00 para mais de R\$ 14.000,00 em cinco anos. Em 2011, a cooperativa pagou exatamente o valor de mercado por terrenos de 10,00 x 30,00m (padrão do bairro). No entanto, o aumento do recurso financiado foi maior que a valorização fundiária. A prefeitura foi responsabilizada pela demora na aprovação.

O empreendimento consiste em 28 unidades habitacionais dispostas em 14 lotes, cada um deles transformado em um condomínio de duas casas. O lote individual tem dimensões de 5,00 x 30,00m. Cada casa custou, em média, R\$ 42.454,21. O terreno representou 33,65% dos custos totais e teve o metro quadrado mais caro dentre todos os empreendimentos da COOHRREIOS: R\$ 91,90/m². Ressalte-se que a área está integrada à malha urbana, tem infraestrutura completa, diversos equipamentos, comércios e serviços urbanos acessíveis a pé, é bem servida de ônibus com linhas municipais e metropolitanas. Não foram necessários investimentos complementares em infraestrutura ou urbanização.

Figura 2 - Vista dos empreendimentos estudados



Fonte: fotos de Julia Wartchow (2011).

Figura 3 - Inserção urbana dos empreendimentos (escala municipal)



Fonte: elaborado por Julia Wartchow sobre mapas GoogleEarth (mapas na mesma escala)

Figura 4 - Inserção urbana dos empreendimentos (escala do entorno imediato)



Fonte: elaborado por Julia Wartchow sobre mapa GoogleEarth (mapas na mesma escala)

Tabela 1 - Áreas e valores dos empreendimentos

		PCS			PMCMV-E			
		São Tomé	Porto Verde I	Cond. Mesquita	Porto Verde II	Eldorado	Santo Antônio	
n° UH		204	37	36	24	157	28	
Contratação		2006	2007	2008	2010	2010	2011	
Áreas (m²)	Terreno	Privativa	34.824,84	6.475,00	3.893,70	4.350,00	55.580,26	4.352,57
		Uso comum	300,00	-	999,12	-	-	-
		TOTAL	35.124,84	6.475,00	4.892,82	4.350,00	55.580,26	4.352,57
		Área média do lote	170,71	175,00	108,16	181,25	354,01	155,45
	Tamanho lote (m)	6,50x25,00	7,00x25,00	5,20x20,80	7,00x25,00	12,00x25,00	5,00x30,00	
Constr.	UH (Área construída)	42,90	40,00	45,30	39,86	44,00	44,05	
	Outros	-	-	18,06	-	-	-	
Valores (em R\$)	FDS	Total	4.325.500,00	735.850,00	720.000,00	905.280,00	5.955.354,05	1.056.160,00
		Por UH	21.203,43	19.887,84	20.000,00	37.720,00	37.932,19	37.720,00
	Contrapartida	Total	315.500,00	59.200,00	125.638,92	17.040,00	109.900,00	132.558,00
		Por pessoa	1.546,57	1.600,00	3.489,97	710,00	700,00	4.734,21

Terreno	TOTAL		4.641.000,00	795.050,00	845.638,92	931.920,00	6.065.254,05	1.188.718,00	
	Por UH		22.750,00	21.487,84	23.489,97	38.830,00	38.632,19	42.454,21	
	Terreno bruto	Total		1.995.000,00	362.600,00	160.000,00	274.000,00	1.172.123,00	400.000,00
		Por UH		9.779,41	9.800,00	4.444,44	11.416,67	7.465,75	14.285,71
		% do empr.		42,99%	45,61%	18,92%	29,40%	19,33%	33,65%
		R\$/m²		56,80	56,00	32,70	62,99	21,09	91,90
	Infraestrutura e urbanização	Total		56.000,00	0	95.834,42	91.586,48	1.314.482,10	0
		Por UH		274,51	0	2.662,07	3.816,10	8.372,50	0
		% do empr.		1,21%	0,00%	11,33%	9,83%	21,67%	0,00%
	TOTAL		2.051.000,00	362.600,00	255.834,42	365.586,48	2.486.605,10	400.000,00	
	Por UH		10.053,92	9.800,00	7.106,51	15.232,77	15.838,25	14.285,71	
	% do empr.		44,19%	45,61%	30,25%	39,23%	41,00%	33,65%	
	R\$/m²		58,39	56,00	52,29	84,04	44,74	91,90	

Fonte: Wartchow, 2012. Dados do Arquivo GIDUR/RS ou fornecidos pela assistência técnica.

A cooperativa e o poder público municipal

Na época da contratação dos empreendimentos, todos os municípios tinham Plano Diretor, três contavam com instrumentos do Estatuto da Cidade e um tinha PLHIS – ver Quadro 1. Entretanto, a existência de tais planos pouco ou nada auxiliou a cooperativa no que se refere ao acesso à terra. Algumas leis pontuais que promoveram isenções fiscais às cooperativas habitacionais tiveram maior efeito prático, gerando economia. Somente São Leopoldo não promoveu isenções. Nos demais municípios criaram-se isenções para taxas relativas à aprovação de projetos, alvarás de construção, alinhamento, licenciamentos para construção e habite-se. Em Alvorada e Esteio houve isenções adicionais, como Imposto Sobre Serviços (ISS) e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

As lideranças acreditavam que a aprovação dos projetos seria agilizada graças a “interferências políticas”, o que de fato não ocorreu. A COOHRREIOS privilegiou municípios governados pelo PT, supondo facilidade de diálogo. Entretanto, o tempo de aprovação esteve mais relacionado à organização institucional de cada município ou a particularidades dos projetos propostos do que à filiação político-partidária dos prefeitos. Na época da realização da pesquisa somente Alvorada não era administrada pelo PT, e sim pelo PTB. Justamente em Alvorada houve maior agilidade, o que se verificou também em Viamão. Paradoxalmente, São Leopoldo, cidade governada pelo PT, com histórico em cooperativismo habitacional e com políticas públicas específicas para o setor, foi onde se verificou a relação mais conflitiva entre prefeitura e cooperativa.

Porém, o envolvimento de “políticos” (vereador, deputado, secretário de habitação) de fato às vezes revelou-se decisivo, através: i) da indicação de áreas de terra no município e apresentação do proprietário destas áreas; ii) da participação nas negociações com o proprietário; iii) da criação de lei isentando a cooperativa de determinadas taxas e tributos; iv) da intermediação da prestação de pequenos serviços, como o recolhimento de entulho de obra.

A atitude da COOHRREIOS no sentido de buscar algum tipo de “apoio político”, contudo, pode ser considerada normal. Como observou Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1980, p.32) há mais de três décadas, “os pobres costumam buscar a solução de seus problemas face-a-face por serem mais facilmente compreensíveis e manipuláveis que a complexa burocracia estatal”.

Quadro 1 - Planejamento Municipal

	São Tomé	Porto Verde I	Cond. Mesquita	Porto Verde II	Eldorado	Santo Antônio
Plano Diretor	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Plano Diretor com instrumentos do Estatuto da Cidade	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim
PLHIS	Não	Não	Não	Sim	Não	Não
Lei de isenções fiscais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Contato político	Vereador	-	Secretário de Habitação	-	Vereador	Deputado
Agilidade na aprovação?	Sim	Sim	-	Sim	Sim	Não

A liderança e os cooperados

Na COOHRREIOS, os cooperados quase sempre se comportam como “clientes” ou meros “consumidores” interessados em adquirir a sua casa própria de forma mais barata: eles não recebem formação para o cooperativismo, participam pouco da tomada de decisões e por vezes passam a integrar a cooperativa durante a construção do empreendimento.

As decisões relacionadas aos terrenos foram tomadas diretamente pela direção da cooperativa, sob a orientação de um arquiteto ou engenheiro, sem envolver os cooperados.

Os beneficiários adaptavam-se ao terreno proposto. Os conflitos entre liderança e cooperados quase sempre giravam em torno de demandas por mais qualidade do “produto final” e maior agilidade na entrega das casas, além das reclamações por cobranças constantes

por “mais dinheiro”. Contudo, a procura pelo “produto” oferecido pela COOHRREIOS continua elevada. Alguns municípios têm extensas listas de interessados nesse tipo de empreendimento, como Alvorada, aonde chega a 200 pessoas. Isso indica que a ação da cooperativa em alguma medida corresponde às expectativas e “necessidades” dos cooperados.

Assistência técnica, lideranças e cooperados geralmente mostram-se orgulhosos dos seus empreendimentos, e cada qual os elogia como pode, enaltecendo sua localização, o preço “barato”, o tamanho dos lotes, a infraestrutura do bairro, a qualidade final das casas, a tranquilidade do local, ou mesmo simplesmente o tremendo esforço despendido na negociação do terreno com o proprietário. Quanto aos moradores, eles relacionam sua satisfação sobretudo a aspectos econômicos, dizendo que realizaram “um bom negócio”, adquiriram um “imóvel barato”, tiveram acesso à “casa própria”, fizeram um “investimento”. Novamente, os pobres se mostram inseridos e adaptados ao sistema capitalista e aos “jogos urbanos”, refletindo sem ingenuidade os comportamentos especulativos usuais e oficiais e aproveitando as oportunidades que lhes apareceram, como observou - vale repetir - Carlos Nelson Ferreira dos Santos nos anos 1980.

A possibilidade de “acesso à casa própria” proporcionada pelo empreendimento foi o aspecto mais valorizado por lideranças e cooperados. No Loteamento Vivendas São Tomé, o único em que se evidencia elevado nível de insatisfação, a valorização da conquista da “casa própria” serve para atenuar o sofrimento diário dos moradores. Mas nem sempre os cooperados contentam-se apenas com a casa própria, como atestam as desistências de Esteio, devido ao lote pequeno, ou em São Tomé, devido às dificuldades de acesso aos locais de trabalho.

Conclusões

Por haver poucos estudos relacionados ao tema central deste artigo, não existe uma “referência” com a qual comparar os resultados encontrados. As reflexões lançadas, portanto, são ainda muito exploratórias e contam com as limitações típicas de uma pesquisa centrada na análise de um caso específico e de um tema atual.

Quando foi criada, a COOHRREIOS não tinha qualquer experiência na gestão do processo de produção da habitação. Precisou aprender a realizar tarefas como prospectar terrenos; contratar assessoria técnica e social; contratar construtoras; compreender o funcionamento de programas habitacionais; lidar com procedimentos burocráticos; enfrentar prazos, recursos exíguos e insatisfações dos cooperados.

A ação da COOHRREIOS foi marcada por voluntarismo, improvisação e falta de apoio por parte dos poderes públicos. Para acessar a terra a cooperativa encontrou enormes dificuldades e pouco contou com o apoio de planos, legislação e políticas públicas. Nas negociações com os proprietários dos terrenos, a liderança recorreu a um discurso de sensibilização, argumentando se tratar de “um projeto social e sem fins lucrativos”. Nesse contexto, a capacidade de articulação e formação de redes de contatos demonstrada pelas lideranças, envolvendo agentes públicos e privados, e as pessoas e instituições que se disponibilizaram a ajudá-las, acabaram se revelando decisivos.

Constatou-se certa indiferença com relação à localização dos empreendimentos, como evidenciou, ao ser entrevistado, o Coordenador Administrativo da COOHRREIOS: “Bah, isso daí não interessava pra nós. Nós queríamos era construir a nossa casa! Essa era a prioridade! Entendeu? Nós não queríamos nem saber se era Restinga, Lomba do Pinheiro, ou onde fosse. Nós queríamos era a nossa casa própria.” A própria assistência técnica mostrou-se resignada quanto à localização periférica dos empreendimentos, considerando-a “natural” para a população de menor renda. Em resumo, os terrenos adquiridos foram “os que apareceram” e cabiam nas possibilidades financeiras da cooperativa. Nesse processo, parece não haver uma consciência de que ao se “produzir a casa” também se está “produzindo cidade”.

A localização dos empreendimentos, enfim, foi aleatória e se traduziu em qualidades espaciais e condições de vida muito variadas quanto ao acesso a equipamentos coletivos, transporte domicílio-trabalho, centralidades locais e metropolitanas. Contudo, se todos os empreendimentos da COOHRREIOS situam-se em áreas periféricas do ponto de vista socioespacial, a pesquisa também mostrou que há diferentes tipos de “periferia”. À primeira vista os empreendimentos da COOHRREIOS proporcionaram localizações mais interessantes do que àquelas atualmente oferecidas aos pobres pelos programas empresariais.

A COOHRREIOS pagou pela terra um preço “abaixo do mercado” somente quando isso interessava ao proprietário dos terrenos. O discurso da cooperativa sobre o caráter “social” dos empreendimentos não sensibilizou os proprietários e não foi eficiente no sentido de dobrar as lógicas especulativas do mercado imobiliário. Predominaram as situações em que a cooperativa foi tratada como um comprador qualquer, pagando o “preço de mercado”. Quando houve demora na aprovação dos projetos, os proprietários ameaçavam vender o terreno para outros interessados.

Para os proprietários de terra, a ação da COOHRREIOS em muitos casos serviu para valorizar as terras vizinhas – através de investimentos em infraestrutura ou atenuando

“efeitos visuais” negativos do entorno – e para viabilizar a venda de terrenos de difícil comercialização. Esta última situação foi a mais comum, sendo constatada em todos os empreendimentos estudados, exceto em São Leopoldo. O Loteamento Eldorado mostra que cooperativas também podem produzir habitação notavelmente segregada e que os recursos dos programas habitacionais podem ser facilmente absorvidos pelos proprietários fundiários.

Os valores gastos relacionados ao terreno se mostraram muito elevados em todos os empreendimentos, representado, em média, quase 40% do custo total das unidades habitacionais. Em três dos seis empreendimentos foram expressivas as despesas “extras” com infraestrutura e urbanização.

Quatro empreendimentos foram implantados em áreas que tiveram valorização importante a partir do PMCMV, dobrando ou triplicando de valor. A pesquisa não foi conclusiva no sentido de verificar se o PMCMV ampliou ou reduziu as possibilidades de escolha de terrenos, mas tornou evidente que a questão do acesso à terra para habitação de interesse social tornou-se ainda mais complexa e desafiadora com a implementação do novo programa.

Ainda que focada em realizar o “sonho da casa própria” tão presente no imaginário popular e sem promover transformações sociais que vão além da ampliação do acesso ao consumo, a experiência da COOHRREIOS tem o inegável mérito de expressar a ousadia e a vontade política presentes em organizações sociais que não querem esperar pela ação do Estado, nem querem se submeter às “soluções” oferecidas pelo mercado. A COOHRREIOS enfrentou o mercado de terras mesmo sem experiência e com poucos recursos. Um maior apoio institucional através de parcerias com universidades ou ONGs para estruturação das cooperativas e prestação de assistência técnica, além de políticas públicas de fomento e acesso à terra para estas organizações sociais, certamente poderão contribuir de maneira decisiva para a ampliação e qualificação desse tipo de experiência.

Referências

Brasil. Ministério das Cidades. 2007. *Plano Nacional de Habitação. Produto 2. Contextualização do Plano Nacional de Habitação: análise e sistematização do contexto habitacional atual, estrangulamentos, potencialidades e cenários possíveis*, pp.141-343. Acesso em: 26 jan. 2011, <www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos>.

_____. 2010. *Programa Crédito Solidário: Projetos contratados até 22/02/2010*, acesso em: 19 jan. 2011, <www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagens-oculto/Contratacoes_Credito_Solidario-FDS__02_2010.pdf>.

_____. 2011. *Programa Minha Casa, Minha Vida-Entidades: Projetos selecionados até 01/11/2011*, acesso em: 10 jan. 2012, <www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=856:programa-habitacional-popular-entidades-hpe&catid=94&Itemid=126>.

Cardoso, A. L. & Silveira, M. C. B. da. 2011. 'O Plano Diretor e a Política de Habitação', in Santos Junior, O. A. dos & Montandon, D. T. (eds), *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*, Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles, IPPUR/UFRJ, pp.99-126.

Cardoso, A. L., Aragão, T. A. & Araujo F. de S. 2011. Habitação de interesse social: Política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano, in XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro.

Lago, L. C. do. 2011, O associativismo produtivo na periferia urbana: novos conflitos em pauta, in 35º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu.

Maricato, E. T. M. 2011. *O impasse da política urbana no Brasil*, Petrópolis, Vozes.

Menegassi, J. 2006. 'Reconhecendo a Trama e Articulando Atores na Produção e no Acesso à Terra Urbanizada', in Damásio, C. P. (ed), *Urbanizador Social: da informalidade à parceria*, Porto Alegre, Livraria do Arquiteto, pp.115-148.

Santos, C. N. F. dos. 1980. 'Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros', in Valladares, L. do P. (ed.), *Habitação em questão*, Rio de Janeiro, Zahar, pp.17-47.

São Leopoldo. 2006. *Etapa I: Leitura da Cidade. Processo de Revisão do Plano Diretor Participativo de São Leopoldo*. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, São Leopoldo.

Silva, A. A. *Política social e cooperativas habitacionais*. São Paulo: Cortez, 1992.

Viamão. Lei n. 3.530, de 29/12/2006. Plano Diretor de Viamão.

Vieira, N. S. et al. Análise da importância das cooperativas habitacionais na construção de moradias para população de baixa renda do Brasil. *Scripta Nova Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, v.7, n.146, 2003. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146.htm>>. Acesso em: 18 set. 2012.

Villaça, F. 2001. *Espaço intra-urbano no Brasil*, 2. ed., São Paulo Studio Nobel, FAPESP.

Wartchow, J. 2012. 'A autogestão da produção habitacional como alternativa de acesso à moradia. A experiência da cooperativa dos Correios na Região Metropolitana de Porto Alegre', Dissertação de Mestrado, PROPUR/UFRGS, Porto Alegre.