

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
FACULDADE DE ARQUITETURA**

**A AUTOGESTÃO DA PRODUÇÃO HABITACIONAL
COMO ALTERNATIVA DE ACESSO À MORADIA.
A EXPERIÊNCIA DA COOPERATIVA DOS CORREIOS
NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE**

JULIA WARTCHOW

PORTO ALEGRE

2012

Julia Wartchow

**A AUTOGESTÃO DA PRODUÇÃO HABITACIONAL
COMO ALTERNATIVA DE ACESSO À MORADIA.
A EXPERIÊNCIA DA COOPERATIVA DOS CORREIOS
NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre em
Planejamento Urbano e Regional pelo Programa de
Pós-graduação em Planejamento Urbano e
Regional da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. João Farias Rovati

PORTO ALEGRE

2012

Julia Wartchow

**A AUTOGESTÃO DA PRODUÇÃO HABITACIONAL
COMO ALTERNATIVA DE ACESSO À MORADIA.
A EXPERIÊNCIA DA COOPERATIVA DOS CORREIOS
NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE**

Banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. João Farias Rovati

Prof^a. Dr^a. Luciana Corrêa do Lago (IPPUR/UFRJ)

Prof^a. Dr^a. Heleniza Ávila Campos (PROPUR/UFRGS)

Prof^a. Dr^a. Maria Cristina Dias Lay (PROPUR/UFRGS)

PORTO ALEGRE

2012

CIP - Catalogação na Publicação

Wartchow, Julia

A autogestão da produção habitacional como alternativa de acesso à moradia. A experiência da cooperativa dos Correios na Região Metropolitana de Porto Alegre / Julia Wartchow. -- 2012.
165 f.

Orientador: João Farias Rovati.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2012.

1. Habitação popular. 2. Política habitacional. 3. Autogestão. 4. Mercado imobiliário. I. Rovati, João Farias, orient. II. Título.

Ao meu irmão, Daniel, e aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

À CAPES pela bolsa de mestrado.

Ao meu orientador, professor João Rovati, pela paciência e dedicação na orientação da dissertação, pelo incentivo constante, pelo exemplo de educador e pela amizade.

À professora Luciana do Lago, pelas contribuições a este trabalho e por proporcionar oportunidades para que eu pudesse aprender mais sobre autogestão.

Aos colegas do PROPUR, especialmente Felipe, Regina, Cacá, Joana, John, Patrícia e Reinaldo.

À minha família, pelo amor incondicional.

À Camila, Cândida e Clarissa que me ajudam a entender melhor o que é “comunidade”.

À GIDUR/ RS pela presteza, pela transparência e por valorizar a pesquisa acadêmica ao permitir a consulta à documentação disponível na Caixa Econômica Federal.

Às lideranças, cooperados e assessoria técnica da COOHRREIOS, COOHAGIG, COOHATERRA e COOPHABON, que prontamente se dispuseram a compartilhar suas experiências com generosidade e com quem muito pude aprender.

E ao meu Deus, que realiza trabalho de lapidador ao, de maneira persistente e cuidadosa, remover as partes “de pedra” do meu coração tornando-o mais sensível ao ser humano. Com certeza todo o processo dessa dissertação contribuiu para isso.

“...os ricos podem comandar o espaço,
enquanto os pobres são prisioneiros dele.”

David Harvey

RESUMO

A dissertação trata da produção de habitação de interesse social por autogestão. Essa modalidade de produção se fortaleceu a partir dos Programas Crédito Solidário e Minha Casa, Minha Vida – Entidades, ambos do Governo Lula, tornando-se uma alternativa de acesso à moradia para a população de baixa renda. Com esses programas, grupos sociais organizados passam a integrar a arena de atores que produzem moradia (ao lado do sistema empresarial, da autoconstrução e da produção estatal) e que, nesse processo, precisam enfrentar o problema do acesso à terra. Entre os objetivos principais da pesquisa, estão: (i) compreender como os empreendimentos autogestionários se inserem no sistema formal de produção da moradia e (ii) como as cooperativas habitacionais enfrentam o problema do acesso à terra. Para alcançá-los realizou-se o estudo de caso da cooperativa dos Correios, atuante na Região Metropolitana de Porto Alegre, analisando-se seis empreendimentos. A principal técnica de pesquisa utilizada foi a entrevista semiestruturada. Foram empregadas também técnicas de pesquisa documental e observação. Em cada empreendimento foram analisados aspectos como: o processo de compra do terreno; a inserção espacial do terreno e a posição que ocupa no mercado de terras do município; a relação da cooperativa com o poder público municipal; e a relação da liderança da cooperativa com os beneficiários. Sem contar com experiência na produção habitacional, a cooperativa enfrentou as condições do mercado de terras sem o apoio de políticas públicas. Os instrumentos de planejamento territorial controle à especulação fundiária existentes não contribuíram para a ação da cooperativa estudada. Os gastos com terreno foram expressivos e a localização obtida se traduziu em qualidades espaciais e condições de vida variadas. O trabalho também propõe a hipótese de que a cooperativa estudada atua como um empreendedor social, produzindo habitação sem visar lucro para um associado muito semelhante ao cliente dos empreendimentos mercantis.

Palavras-chave: habitação social, política habitacional, autogestão, mercado imobiliário, Crédito Solidário, Minha Casa Minha Vida.

ABSTRACT

The dissertation deals with the production of social housing by self-management. This mode of production is strengthening itself thanks to the “Crédito Solidário” and “Minha Casa Minha Vida – Entidades” programs, both created under President Lula’s mandate, making it an alternative form of access to housing for low-income population. With these programs, organized social groups have moved into the arena of actors who can manage to produce housing (next to the market system, self-production and public housing) having themselves to contend with the problem of land access. Among the main objectives of this research are: (i) understanding how self-managing enterprises fall within the formal system of housing production and (ii) how the housing cooperatives face the problem of access to land. To reach these objectives, we carried out a case study of the “Correios” cooperative – active in the metropolitan region of Porto Alegre – analyzing six of its projects. The main research technique used was the semi structured interview. Also employed were techniques of documentary research and observation. Finally, in each project were also analyzed aspects such as: the process of purchasing the land; the spatial insertion of the land areas and its position in the city’s land market; the cooperative’s relationship with the municipal government; and the relationship between the leadership of the cooperative and its beneficiaries. Without any previous experience in housing production, the cooperative faced the land market’s conditions without the support of public policies. The territorial planning instruments to control the existing land speculation did not contribute to the action of the studied cooperative. The spending on land was expressive and the location obtained produced varied spatial qualities and living conditions. This dissertation also proposes the hypothesis that the studied cooperative acts in the role of a social entrepreneur, producing housing without seeking profit for its associates. Ultimately, these associates have a very similar role to the clients of a commercial enterprise.

Keywords: social housing, housing policy, self-management, real estate, Crédito Solidário Program, Minha Casa Minha Vida.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, TABELAS E QUADROS

FIGURAS

Figura nº 1: Localização dos empreendimentos estudados	55
Figura nº 2: Perguntas de pesquisa	57
Figura nº 3: Via de acesso ao Lot. São Tomé.....	70
Figura nº 4: Via local no Bairro São Tomé.....	70
Figura nº 5: Lot. São Tomé: vista a partir do acesso.....	71
Figura nº 6: Lot. São Tomé: Planta Baixa da UH.....	71
Figura nº 7: Planta do Loteamento Vivendas São Tomé.....	72
Figura nº 8: Bairro Porto Verde	73
Figura nº 9: Empreendimento Porto Verde I	74
Figura nº 10: Porto Verde I: Planta Baixa da UH	74
Figura nº 11: Planta do Condomínio Mesquita	75
Figura nº 12: Acesso do Condomínio Mesquita	76
Figura nº 13: Cond. Mesquita:Planta Baixa da UH	76
Figura nº 14: Empreendimento Porto Verde II	77
Figura nº 15: Vista do Loteamento Eldorado	78
Figura nº 16: Lot. Eldorado: Planta Baixa da UH	78
Figura nº 17: Planta do Loteamento Jardim Eldorado.....	78
Figura nº 18: Bairro Campina: Av. Henrique Bier com comércio e serviços	80
Figura nº 19: Vista do Loteamento Santo Antônio.....	80
Figura nº 20: Santo Antônio: Planta Baixa da UH.....	80
Figura nº 21: Localização das opções de terreno das cooperativas.....	84
Figura nº 22: Mapa interpretativo do valor da terra em Viamão	86
Figura nº 23: Condomínio ao lado do Lot. São Tomé	87
Figura nº 24: Sobrados ao lado do Lot. São Tomé.....	87
Figura nº 25: Núcleo comercial do Bairro São Tomé.....	90
Figura nº 26: Lot. São Tomé: casas próximas ao acesso.....	90
Figura nº 27: Lot. São Tomé: lotes em aclave	90
Figura nº 28: Lot. São Tomé: esgoto escorrendo	90
Figura nº 29: Lot. São Tomé: diversidade de cercamentos e acréscimos às moradias	90
Figura nº 30: Loteamento Vivendas São Tomé: mancha urbana e centralidades	91
Figura nº 31: Loteamento Vivendas São Tomé: entorno de 1 km a partir do acesso.....	91
Figura nº 32: Lot. São Tomé: origem dos moradores.....	94
Figura nº 33: Empreendimento da UAMA	98
Figura nº 34: Porto Verde I: casa com jardim	98
Figura nº 35: Porto Verde I: limite do tecido urbano	98
Figura nº 36: Porto Verde I e II: mancha urbana e centralidades	100
Figura nº 37: Porto Verde I e II: entorno de 1 km a partir do acesso.....	101
Figura nº 38: Centralidade na Av. Zero Hora	101

Figura nº 39: Shopping Porto Verde	101
Figura nº 40: Porto Verde I: origem dos moradores	104
Figura nº 41: Mapa da evolução urbana de Esteio.....	106
Figura nº 42: Cond. Mesquita em junho de 2010.....	109
Figura nº 43: Cond. Mesquita em agosto de 2011	109
Figura nº 44: Condomínio Mesquita: mancha urbana e centralidades.....	109
Figura nº 45: Condomínio Mesquita:.....	110
Figura nº 46: Cond. Mesquita: origem dos moradores	112
Figura nº 47: Porto Verde II: vista do conjunto.....	115
Figura nº 48: Porto Verde II: vista frontal	115
Figura nº 49: Vista do bairro: sobrados novos ao fundo	116
Figura nº 50: Fachada dos sobrados novos.....	116
Figura nº 51: Porto Verde II: origem dos moradores	117
Figura nº 52: Lot. Eldorado: abertura de vias.....	120
Figura nº 53: Lot. Eldorado: casas acima do nível da rua	120
Figura nº 54: Loteamento Eldorado: mancha urbana e centralidades.....	121
Figura nº 55: Loteamento Eldorado: entorno de 1 km a partir do acesso	121
Figura nº 56: Lot. Eldorado: origem dos moradores	122
Figura nº 57: Mercado de terras em 2006	126
Figura nº 58: Bairros que mais valorizaram após 2009	126
Figura nº 59: PMCMV 3 a 5 SM no Bairro Campina	128
Figura nº 60: Bairro Campina: Av. Henrique Bier	128
Figura nº 61: Santo Antônio: rua lateral	128
Figura nº 62: Santo Antônio: Rua Campo Bom	128
Figura nº 63: Santo Antônio: mancha urbana e centralidades	129
Figura nº 64: Santo Antônio: entorno de 1 km a partir do acesso.....	129
Figura nº 65: Santo Antônio: origem dos moradores.....	132

GRÁFICOS

Gráfico nº 1: PCS: Tamanho dos Empreendimentos	49
Gráfico nº 2: PMCMV-E: Tamanho dos Empreendimentos	49
Gráfico nº 3: Valorização do preço da terra no Bairro São Tomé	87
Gráfico nº 4: Lot. São Tomé: origem dos moradores	94
Gráfico nº 5: Porto Verde I: origem dos moradores.....	104
Gráfico nº 6: Cond. Mesquita: origem dos moradores.....	112
Gráfico nº 7: Valorização do preço da terra no Bairro Porto Verde.....	116
Gráfico nº 8: Porto Verde II: origem dos moradores.....	117
Gráfico nº 9: Valorização do preço da terra no Loteamento Eldorado	119
Gráfico nº 10: Lot. Eldorado: origem dos moradores.....	122
Gráfico nº 11: Valorização do preço da terra no Bairro Campina	127
Gráfico nº 12: Santo Antônio: origem dos moradores	132
Gráfico nº 13: Empreendimentos: valores por rubrica (por UH)	139
Gráfico nº 14: Empreendimentos: origem dos recursos e gastos com terreno (por UH)	140

TABELAS

Tabela nº 1: PCS: empreendimentos contratados (por modalidade)	50
Tabela nº 2: PMCMV-E: empreendimentos contratados (por modalidade)	50
Tabela nº 3: IDESE da RMPA em 2008	69
Tabela nº 4: Áreas e valores dos empreendimentos.....	81
Tabela nº 5: Empreendimentos: acessibilidade a centralidades.....	141
Tabela nº 6: Entorno dos empreendimentos: distâncias a percorrer a partir do acesso (em metros).....	141
Tabela nº 7: Entorno dos empreendimentos: tempo despendido a partir do acesso	142
Tabela nº 8: Empreendimentos: avaliação da infraestrutura	142

QUADROS

Quadro nº 1: Empreendimentos estudados	54
Quadro nº 2: Quadro de entrevistados	58
Quadro nº 3: Planejamento Municipal	135

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AED: Área de Expansão da Amostra

CMP: Central de Movimentos Populares

COMATHAB: Conselho Municipal de Habitação e Acesso à Terra

CONAM: Confederação Nacional de Associação de Moradores

COOHAGIG: Cooperativa Habitacional Giusepe Garibaldi

COOHATERRA: Cooperativa Habitacional dos Trabalhadores em Educação Pública e Privada do Rio Grande do Sul Ana Terra

COOHMUVI: Cooperativa Habitacional dos Municípios de Viamão

COOHRREIOS – Cooperativa Habitacional dos Empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos do Estado do Rio Grande do Sul

COOPHABON: Cooperativa Habitacional Bonsucesso

DEM HAB: Departamento Municipal de Habitação (de Porto Alegre)

FAR: Fundo de Arrendamento Residencial

FDS: Fundo de Desenvolvimento Social

FEE: Fundação de Economia e Estatística

FNRU: Fórum Nacional de Reforma Urbana

FUNAPS: Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal

GIDUR: Gerência de Desenvolvimento Urbano

GT: Grupo de Trabalho

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDESE: Índice de Desenvolvimento Socioeconômico

IN: Instrução Normativa

INOCOOP: Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais

IPPUR: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

IPTU: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

ISS: Imposto Sobre Serviços

ITBI: Imposto de Transmissão de Bens Intervivos

MNLM: Movimento Nacional de Luta pela Moradia
ONG: Organização Não Governamental
OP: Orçamento Participativo
OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PCS: Programa Crédito Solidário
PlanHab: Plano Nacional de Habitação
PLHIS: Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV: Programa Minha Casa, Minha Vida
PMCMV-E: Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades
PT: Partido dos Trabalhadores
PTB: Partido Trabalhista Brasileiro
REDUR: Representação de Desenvolvimento Urbano
RMPA: Região Metropolitana de Porto Alegre
RS: Rio Grande do Sul
SINDUSCON: Sindicato da Indústria da Construção Civil
SM: salário mínimo
TTS: Trabalho Técnico Social
UAMA: União das Associações dos Moradores de Alvorada
UFRJ: Universidade Federal do Rio de Janeiro
UH: Unidades Habitacionais
UNMP: União Nacional de Movimentos Populares

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1 – ACESSO À TERRA E AUTOGESTÃO NA PROVISÃO HABITACIONAL	21
1.1. Sistemas de produção da moradia	21
1.1.1. A produção empresarial	23
1.1.2. A autoconstrução	24
1.1.3. A autogestão	26
1.2. O nó da terra	30
1.2.1. O valor do solo urbano	30
1.2.2. O acesso à terra no Brasil	32
1.3. A autogestão na provisão habitacional	37
1.3.1. A cooperativa como organização da sociedade civil	37
1.3.2. Antecedentes históricos da autogestão em Porto Alegre	40
1.3.3. Crédito Solidário e Minha Casa, Minha Vida – Entidades	43
1.4. Cooperativas e movimentos sociais	50
CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA DA PESQUISA	53
2.1. Definição do estudo de caso	54
2.2. Questões orientadoras e técnicas de coleta de dados	56
2.3. A Caixa e os empreendimentos	63
2.4. Apresentação dos empreendimentos	67
2.4.1. Loteamento Vivendas São Tomé/Viamão	67
2.4.2. Loteamento Porto Verde I/Alvorada	72
2.4.3. Condomínio Mesquita/Esteio	74
2.4.4. Loteamento Porto Verde II/Alvorada	76
2.4.5. Loteamento Eldorado/Viamão	77
2.4.6. Loteamento Santo Antônio/São Leopoldo	79
CAPÍTULO 3 – ESTUDO DE CASO:	
O ACESSO À TERRA PARA A COOPERATIVA DOS CORREIOS	82
3.1. Loteamento Vivendas São Tomé/Viamão	82
3.1.1. O processo da compra do terreno	82
3.1.2. O empreendimento, a cidade e o valor da terra	85
3.1.3. A cooperativa e o poder público municipal	91
3.1.4. A liderança e os cooperados	92
3.1.5. Síntese	95
3.2. Loteamento Porto Verde I/Alvorada	97
3.2.1. O processo de compra do terreno	97
3.2.2. O empreendimento, a cidade e o valor da terra	98
3.2.3. A cooperativa e o poder público municipal	101
3.2.4. A liderança e os cooperados	102
3.2.5. Síntese	104
3.3. Condomínio Mesquita/Esteio	104
3.3.1. O processo de compra do terreno	104
3.3.2. O empreendimento, a cidade e o valor da terra	107

3.3.3. A cooperativa e o poder público municipal	110
3.3.4. A liderança e os cooperados	111
3.3.5. Síntese.....	113
3.4. Loteamento Porto Verde II/Alvorada	114
3.4.1. O processo de compra do terreno	114
3.4.2. O empreendimento, a cidade e o valor da terra.....	115
3.4.3. A cooperativa e o poder público municipal	116
3.4.4. A liderança e os cooperados	117
3.4.5. Síntese.....	118
3.5. Loteamento Eldorado/Viamão	118
3.5.1. O processo da compra do terreno.....	118
3.5.2. O empreendimento, a cidade e o valor da terra.....	119
3.5.3. A cooperativa e o poder público municipal	121
3.5.4. A liderança e os cooperados	122
3.5.5. Síntese.....	123
3.6. Loteamento Santo Antônio/São Leopoldo	124
3.6.1. O processo da compra do terreno.....	124
3.6.2. O empreendimento, a cidade e o valor da terra.....	126
3.6.3. A cooperativa e o poder público municipal	129
3.6.4. A liderança e os cooperados	131
3.6.5. Síntese.....	132
3.7. Análise comparativa	133
3.7.1. O <i>modus operandi</i> na procura por terrenos e a visão da COOHRREIOS	133
3.7.2. Os terrenos adquiridos	138
CONCLUSÕES.....	143
A inserção da COOHRREIOS no sistema de produção da moradia.....	143
Sobre o acesso à terra	149
BIBLIOGRAFIA CITADA.....	155
ANEXOS – Roteiros das entrevistas	160

INTRODUÇÃO

No Brasil, o alto custo da produção da moradia, as dificuldades de acesso ao solo urbano e a financiamentos determinam preços que excluem do mercado formal grande parte da população. Os problemas daí decorrentes ganham complexidade e tornam-se mais visíveis nas metrópoles, onde soluções habitacionais improvisadas, com acesso restrito à infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos ganham vulto sob a forma de favelas e loteamentos autoconstruídos periféricos e distantes.

O acesso à terra constitui um importante obstáculo para a produção formal da moradia, na medida em que cada novo empreendimento requer um novo solo. A localização e acessibilidade da terra – e, portanto, a localização da moradia – relacionam-se estreitamente ao problema da inclusão socioespacial dos pobres, pois tais atributos repercutem no acesso a serviços, a oportunidades de trabalho e ao próprio exercício da cidadania. Por essas e outras razões o problema do acesso à terra torna-se central no combate a processos de exclusão e segregação urbanas.

O mercado de terras e moradias no Brasil ganhou nova dinâmica e complexidade desde a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Lançado em 2009, esse Programa injetou pesados recursos do governo federal para o financiamento da produção de moradias destinadas à população com renda de até 10 salários mínimos. Atualmente, o PMCMV encontra-se em sua segunda fase, envolvendo um volume ainda maior de recursos e investimentos destinados àquela mesma faixa de renda. As poucas pesquisas concluídas

sobre o Programa e sobre seus impactos urbanos vêm mostrando que parte expressiva das novas moradias construídas reproduzem o modelo de expansão periférica já experimentado no passado que gera enormes custos econômicos, sociais e ambientais.

Historicamente, o Estado tem sido o agente chamado a atender a demanda habitacional da população de baixa renda. Com o PMCMV, essa tarefa passou a ser desempenhada também por empresas construtoras privadas. Mas a conjuntura recente apresenta ainda outra inovação importante. A partir do governo Lula, os programas Crédito Solidário (PCS), criado em 2004, e Minha Casa, Minha Vida – Entidades (PMCMV-E), de 2009, oferecem oportunidades de financiamento à produção autogestionária de habitação de interesse social em escala nacional. Deste modo, cooperativas, associações e outras entidades da sociedade civil ganham maior expressão. Estes grupos sociais organizados passaram a integrar a arena de atores que produzem a cidade formal e que, nessa condição, também precisam superar o problema do acesso à terra.

Diante das questões apresentadas, esta pesquisa se desenvolve a partir de dois objetivos principais: compreender como os novos empreendimentos autogestionários se inserem no sistema de produção de moradias e, nesse cenário, compreender especificamente como as cooperativas habitacionais têm enfrentado o problema do acesso à terra.

Utilizando o estudo de caso como estratégia de pesquisa, o trabalho aborda as ações de uma cooperativa na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). A análise dessa experiência é de interesse acadêmico e social especialmente porque o Rio Grande do Sul concentra um terço dos empreendimentos até hoje realizados pelos dois programas, sendo que quase metade deles se localiza na RMPA. Ademais, parece existir um potencial endógeno de mobilização social na Região, associado especialmente às experiências de Orçamento Participativo realizadas em diversas cidades e a uma consistente política de apoio à formação de cooperativas habitacionais implementada em Porto Alegre no período 1993-2004.

As hipóteses e as principais perguntas desse estudo foram construídas a partir do contato com o campo. O problema do acesso à terra foi o ponto de partida da pesquisa. Na primeira aproximação com o objeto de estudo verificou-se que, antes de efetivamente iniciar a produção das moradias, as cooperativas precisaram realizar uma série de operações (obter financiamento, procurar terreno, selecionar beneficiários, encontrar

assessoria técnica, etc.) e que a compra do terreno ocupava lugar central nesse processo. Mas as narrativas encontradas no desenrolar da pesquisa revelaram-se úteis também para lançar luz sobre o próprio processo de produção da moradia por autogestão e sua inserção no sistema de produção habitacional. Nesse sentido, a questão da terra terminou servindo como fio-condutor que articula os dois objetivos principais da pesquisa. Por isso, o leitor notará que alguns aspectos do processo de produção cooperativada foram mais aprofundados enquanto outros sequer foram tocados, como, por exemplo, o problema da gestão do canteiro de obras e das complexas e contraditórias relações que ali se estabelecem.

A ampliação dos horizontes desta pesquisa foi motivada pela possibilidade de contribuir para atenuar algumas lacunas na produção acadêmica sobre habitação identificadas por Ermínia Maricato em artigo publicado em 2009. Para ela, o tema é considerado quase sempre pela ótica do “consumo” (déficit, carência, má qualidade, tipologias, formas de ocupação do domicílio e do espaço) e da análise das políticas praticadas pelo Estado, o que não contribuiria “para desvendar uma leitura mais ampla sobre a produção da habitação ou mais propriamente da estrutura de provisão de habitação, dos interesses e dos agentes envolvidos” (MARICATO, 2009: 34).

Uma constatação importante resultou de um primeiro contato com o campo, ocorrido em 2010: as cooperativas compravam terras nas condições oferecidas pelo mercado e o fato de produzirem moradia de interesse social não implicava que tivessem qualquer “vantagem” nesse âmbito. O desenvolvimento da pesquisa levou à formulação da principal proposição deste trabalho, que faz parte dos achados da dissertação: na produção da habitação a cooperativa atuou como um “empreendedor social”, isto é, como um empreendedor que não visa o lucro mas que, em larga medida, atua como qualquer outro empreendedor. Essa proposição, confirmada ou não por outros pesquisadores, talvez possa ajudar a desenvolver teorias sobre a autogestão, produção autogestionária de moradias, produção de espaço urbano e de urbanidade. Mas, do ponto de vista de sua autora, a pesquisa propiciou achados mais abrangentes que a simples confirmação ou rejeição de uma ou outra proposição, abrindo-se para uma série de outras questões e análises apresentadas ao longo deste trabalho.

Além da relevância social intrínseca ao tema da habitação de interesse social e além da relevância científica acima apontada, este estudo espera oferecer uma contribuição para

os movimentos sociais, de modo a auxiliá-los na reflexão sobre suas práticas e resultados alcançados. Também espera contribuir para o planejamento urbano, enquanto disciplina e ferramenta de ação, auxiliando na compreensão das características do espaço que está sendo produzido através dos programas implementados pelo poder público.

O Capítulo 1 apresenta o corpo teórico no qual se inscreve a pesquisa, situando a autogestão na estrutura de provisão de moradia no Brasil e destacando a centralidade da terra no processo de produção da moradia de um modo geral. O Capítulo 2 descreve a metodologia utilizada e apresenta a cooperativa e os empreendimentos estudados. O Capítulo 3 expõe os principais resultados do estudo, descrevendo e analisando os empreendimentos pesquisados enfatizando o lugar ocupado pela compra do terreno no processo da produção, a inserção espacial do terreno e sua posição no mercado de terras de cada município, a relação da cooperativa com o poder público municipal e a relação da liderança da cooperativa com os beneficiários. Por fim, as Conclusões organizam os principais achados da pesquisa referentes à inserção da autogestão no sistema de produção da moradia e ao acesso à terra e lançam questões relacionadas à autogestão que poderão suscitar novas investigações.

CAPÍTULO 1

ACESSO À TERRA E AUTOGESTÃO NA PROVISÃO HABITACIONAL

Neste trabalho, conceitualmente, o termo *autogestão* será associado a toda produção habitacional realizada por cooperativas e outras organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, seja por mutirão, administração direta ou contratação de empresa sob regime de empreitada global. Dependendo do contexto, se fará referência a “cooperativas”, estando implícitas as demais formas de organização. A partir dessa definição, este capítulo busca situar a autogestão no quadro mais amplo do sistema de provisão de moradia no Brasil. Para fazê-lo, serão abordados três sistemas de produção: a produção empresarial, a autoconstrução e a autogestão. O capítulo aponta ainda para a centralidade do problema do acesso à terra para o êxito de programas habitacionais de caráter social.

1.1. Sistemas de produção da moradia

No final dos anos 1970, Milton Santos apontava para a existência de dois circuitos econômicos nos países subdesenvolvidos, responsáveis não só pelo processo econômico, mas também pelo processo de organização do espaço: um circuito superior, voltado para classes de alta e média renda, caracterizado pelo emprego de tecnologias modernas e pela produção de bens de alta qualidade; e outro inferior, caracterizado pela informalidade, a ilegalidade, o emprego de tecnologias tradicionais e a produção de bens de baixa qualidade.

Essa dualidade repercutiria no espaço dos países marcados “por enormes diferenças de renda na sociedade, que se exprimem, ao nível regional, por uma tendência à hierarquização das atividades e, na escala do lugar, pela coexistência de atividades de mesma natureza, mas de níveis diferentes” (SANTOS, 1979: 15).

Segundo Adriano Botelho (2007), os circuitos descritos por Santos apresentariam características associadas ao próprio modo de produção capitalista. O circuito superior teria “as características do capitalismo mais avançado, com traços monopolistas: capital intensivo, emprego reduzido em comparação ao volume de capital empregado, preços fixados pelas empresas [...], facilidade em obter créditos bancários e ajuda governamental, necessidade de importante adiantamento de capital para início das atividades (overhead capital) – muitas vezes fornecido pelo poder público.” Já o circuito inferior seria “marcado pela quase ausência de capital fixo, pelo predomínio do trabalho mal remunerado e por conta própria, pela falta de créditos e de ajuda institucional para o desenvolvimento dos negócios, pela grande reutilização dos bens, pela informalidade nas relações de trabalho” (BOTELHO, 2007: 40-1). Assim, dialogando com Milton Santos, Botelho identifica no setor imobiliário brasileiro a existência de “um setor capitalista de produção de moradias para as camadas mais abastadas da população e de imóveis para o setor de negócios, e um setor de construção de moradia realizado pelos próprios moradores, muitas vezes em loteamentos clandestinos ou áreas de ocupação” (*Ibid.*: 41). Esses dois circuitos, na visão de Ermínia Maricato (2009: 37), estariam fortemente inter-relacionados, constituindo “um conjunto contínuo e interdependente: se o mercado é muito restrito às camadas de mais altas rendas, como acontece no Brasil, e o investimento público é escasso, a produção informal fatalmente se amplia, pois [...] todos moram em algum lugar”.

Na produção habitacional, a lógica dos dois circuitos pode ser encontrada na oposição entre a produção formal e a informal, embora tal associação não se aplique a todos os casos.

De acordo com o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB, 2007: 272-3), a produção formal, geralmente inserida no circuito superior, abrangeria principalmente a incorporação privada, o pequeno promotor e parte da produção cooperativada. Já a produção informal contemplaria a produção de loteamentos irregulares e clandestinos por agentes privados; os assentamentos precários ditos espontâneos, como favelas, alagados, palafitas e outras formas de ocupação; o auto empreendimento da moradia em loteamentos e assentamentos

precários; o pequeno empreendedor informal; os cortiços e outras formas de habitação coletiva (*Ibid.*: 311-323).

Com os novos programas habitacionais implementados pelo Governo Lula (2003-2010) surgiram alterações neste panorama. Novos atores passam a produzir habitação formal destinada a um público historicamente atendido pelo circuito inferior. O Programa Crédito Solidário (PCS) e o Programa Minha Casa, Minha Vida-Entidades (PMCMV-E) fomentaram a produção por autogestão. Já o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) estimulou empresas privadas a investirem no setor. Assim, em alguma medida, a produção de habitação de interesse social aproximou-se do processo produtivo do circuito superior.

1.1.1. A produção empresarial

O setor imobiliário formal é bastante complexo, envolvendo, entre outros, agentes financeiros, a indústria e o comércio de materiais de construção, arquitetos, empresas de construção, proprietários fundiários, promotores e corretores imobiliários.

Para Botelho (2007: 46), o setor imobiliário abriga três subsetores: a indústria da construção civil; a indústria produtora de materiais de construção; e atividades ligadas ao terciário, como imobiliárias (loteamento, compra, venda, locação) e serviços de manutenção predial.

Conforme observou Topalov (1974: 101-140), certas funções são indispensáveis para a produção imobiliária. São elas: (i) o financiamento, relacionada ao agente que fornece o capital inicial; (ii) a incorporação, relacionada ao agente responsável pela gestão do dinheiro e pela coordenação a ação dos demais atores integrantes da operação; (iii) o estudo técnico, função desempenhada por arquitetos, engenheiros e outros profissionais; (iv) a construção, realizada por empreiteiras, construtoras ou profissionais autônomos; (v) e a comercialização. Tais funções poderiam ser realizadas por um único ou por diversos agentes.

Segundo Ermínia Maricato (2011), as grandes empresas de capital aberto hegemonomizam a produção habitacional no Brasil, ainda que exista um número significativo de pequenos promotores no setor. Responsáveis pelo lançamento de grande volume de unidades em todo o território nacional, muitas dessas grandes empresas associam-se a firmas locais “para facilitar o acesso a terrenos, a aprovação de projetos, o acesso ao mercado local etc.” – e assim procedendo promovem “avanços notáveis em relação à gestão

e controle de metas, garantindo maior velocidade na produção”, contrastando com as poucas inovações verificadas no canteiro (*Ibid.*: 64-5). A terceirização seria um artifício corrente, presente desde a contratação da força de trabalho (que muitas vezes é informal) até os serviços de arquitetura e marketing. A padronização igualmente seria recorrente nos arranjos arquitetônicos e no uso de alguns componentes pré-fabricados ou pré-moldados, embora ainda predominem as tecnologias convencionais.

1.1.2. A autoconstrução

A autoconstrução foi a solução tradicionalmente encontrada por um grande número de brasileiros que, sem emprego formal e/ou recebendo baixos salários, trataram de construir eles mesmos as suas moradias, normalmente de modo “precário”, “insalubre e inadequado” (ARANTES, 2011: 189-190). Dessa forma, produziram também extensões expressivas das nossas cidades.

Na habitação autoconstruída, conforme sublinhou Maricato (2011: 112) citando conhecido estudo publicado por Sérgio Ferro nos anos 1970, “não há espaço para a criação, não há espaço para escolhas de materiais, não há condições para inovação construtiva ou formal devido à articulação rígida que se estabelece entre seus componentes: poucos recursos econômicos, mão de obra familiar ou de amigos, materiais de construção existentes e financiados no depósito mais próximo, técnicas conhecidas e testadas (não se pode correr riscos)”. Trata-se do “projeto possível”, que geralmente ganha corpo em lote ilegal e determina “sem folgas, o produto resultante”.

Conforme apontou Carlos Nelson Ferreira dos Santos nos anos 1970-80, em diversos trabalhos, o loteamento autoconstruído das periferias metropolitanas, com infraestrutura precária, sem equipamentos e serviços, talvez tenha sido a forma “mais eficiente” de acesso à moradia praticada no Brasil, justamente por causa dos seus processos interativos de gestão, produção, comercialização e uso.

Diante dos procedimentos burocráticos da produção formal, os loteamentos autoconstruídos se constituiriam como um “sistema autônomo”, caracterizado pela facilidade de se “fazer e desfazer contratos informais” e de se “solucionar problemas por relações face-a-face, compreensíveis e manipuláveis pelos pobres”. Tal sistema teria se

revelado também “muito eficiente para a solução dos conflitos individuais e coletivos do cotidiano” (SANTOS, 1980: 32).

Nesse contexto, os interesses do Estado, do capital e dos moradores, na prática, seriam pouco conflitantes. Os empresários estariam interessados nos investimentos governamentais, que incrementavam os preços dos lotes “sem que para isso tivessem feito o menor esforço”. Os moradores, sabendo disso, esperavam (além da melhora das condições de moradia) a valorização do seu pequeno patrimônio, o que ajudaria a compensar os altos custos sociais envolvidos em morar nos loteamentos. Muitos vendiam imediatamente seu imóvel, dando seguimento ao processo de periferização. Outros, quando conseguiam acumular algum capital, compravam mais terrenos e se convertiam em especuladores, ou subdividiam seus lotes em minúsculas parcelas, construindo cubículos para vender ou alugar. Já o Estado era representado pela ação de deputados e vereadores, atraídos para as periferias por interesses políticos e eleitorais (SANTOS; BRONSTEIN, 1978: 33; SANTOS, 1980: 30).

Para Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1980), os pobres demonstravam estar bem inseridos e adaptados aos “jogos urbanos”, articulando os comportamentos especulativos usuais e oficiais às oportunidades que tinham à mão. Na visão do autor, ao contrário de representarem o papel de quem é derrotado e ingênuo, os pobres sabiam que “as cidades são usadas como objeto de especulação” e especulavam com o que podiam: “A ausência de facilidades urbanas é um fator de desconto no preço da terra. Pagam-no de bom grado, pois imaginam que o tempo trabalhará a seu favor. Quando a valorização acontece, jogam com ela das mais diversas maneiras. Declaram, quando inquiridos, a sua satisfação em relação aos loteamentos” (*Ibid.*: 30, 38).

Em resumo, segundo Santos (1980: 38), no quadro das alternativas urbanas brasileiras, os pobres sabiam qual era a alternativa que mais lhes favorecia. Como que para testemunhar a antiguidade e o alcance das alternativas informais, confirmando a coerência da análise de Santos, Rovati (2010) relembra o samba *Favela*, de autoria de Padeirinho da Mangueira e Jorginho Pessanha, datado de 1966:

Numa vasta extensão
Onde não há plantação
Nem ninguém morando lá
Cada pobre que passa por ali
Só pensa em construir seu lar
E quando o primeiro começa

Os outros depressa procuram marcar
 Seu pedacinho de terra pra morar
 E assim a região
 Sofre modificação
 Fica sendo chamada de a Nova Aquarela
 E é aí que o lugar
 Então passa a se chamar
 Favela

No entanto, observaria Santos (1980: 32-3), a esperança da melhora das condições de vida logo se mostraria ilusória e perversa, pois o surgimento contínuo de novos loteamentos impedia que os altos custos sociais envolvidos no processo fossem compensados com o tempo. Os loteamentos acabavam trazendo problemas significativos às ações imediatas e cotidianas dos pobres e no conjunto da cidade enquanto sistema articulado. Os aspectos negativos tinham caráter palpável e imediato materializando-se, por exemplo, em longos e numerosos deslocamentos em transporte coletivo precário e na inexistência de equipamentos e serviços nas proximidades da moradia. As soluções encontradas teriam ainda implicações negativas na segurança e na a imagem social dos pobres.

1.1.3. A autogestão

Com relação à autogestão, serão destacados aqui o mutirão autogerido de São Paulo, por representar um paradigma de autogestão no Brasil, e a autogestão praticada na Região Metropolitana de Porto Alegre, por sua interface com o caso estudado nesta pesquisa.

A autogestão como estratégia de produção da habitação recebeu forte impulso em São Paulo na gestão de Luiza Erundina (1989-1992), através do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal – FUNAPS. Na época, conforme observou Ermínia Maricato (2011: 20-2), o desemprego era elevado e havia forte mobilização por parte de organizações com atuação bastante independente em relação ao Estado. Além de contar com apoio financeiro do FUNAPS, diversos escritórios de arquitetura forneciam assistência técnica aos movimentos, que se fortaleceram nesse contexto e até hoje produzem habitação de qualidade reconhecidamente superior à oferecida pela produção empresarial.

No mutirão autogerido, “o mutirante é ao mesmo tempo autor, produtor e futuro usuário”, estabelecendo uma relação de produção “sem patrões” e introduzindo a política

no trabalho (ARANTES, 2011: 191). As regras do trabalho no canteiro também são estipuladas pelos associados nas assembleias e comissões e cada mutirante exerce uma função na obra de acordo com as suas possibilidades. Cada função, seja ela qual for, é entendida como sendo “necessária e meritória.” Para Pedro Arantes, arquiteto que assessora movimentos sociais em São Paulo através do Coletivo Usina, o mutirão é parte integrante da autogestão. Restringir a autogestão a atividades administrativas a tornaria “amarga” e “apenas uma forma barata de fazer habitações” (*Ibid.*: 213):

Como seria a autogestão sem se realizar também no trabalho da obra? Restringi-la ao âmbito da administração acabaria por privilegiar uns – os que possuem maior formação educacional e desenvoltura com a palavra falada e escrita – em detrimento de outros. O momento da obra restitui novos valores: aqueles ligados ao trabalho manual, ao corpo, à solidariedade, à invenção [...], pois a expressão privilegiada da organização popular ainda é o trabalho manual. Nele, manifesta-se uma forma de colaboração diferente daquela que ocorre na administração da obra, subvertendo inclusive a posição privilegiada dos que discursam melhor nas assembleias, controlam as contas e exercem domínio sobre o grupo. O trabalho coletivo democratiza as relações entre os indivíduos e, por isso, é parte fundamental da autogestão popular (ARANTES, 2011: 196).

Vários mutirões paulistanos adotam um sistema misto de produção. Pequenas empreiteiras ou cooperativas de construção tocam a obra durante a semana de modo convencional. Já nos finais de semana, os associados realizam o mutirão, fazendo juntos “a casa e a festa” (*Ibid.*: 202). Mesmo assim, ressalva Arantes, parte das “relações de dominação” tradicionais ainda se expressa na tendência de lideranças, coordenadores e arquitetos reporem “hierarquias e autoridades de mando”, o que muitas vezes é convenientemente aceito pelos mutirantes por lhes eximir de responsabilidades (*Ibid.*: 195). Predomina o emprego de técnicas construtivas convencionais, buscando-se uma “invenção lúcida com materiais simples” (*Ibid.*: 203). Porém, como o preço da terra em São Paulo é elevado, os mutirões adotam tipologias com alta densidade, como sobrados geminados ou edifícios. Nas palavras de Arantes, os arquitetos auxiliam a extrair “o máximo” dos poucos recursos disponíveis, havendo o cuidado de recompensar o esforço coletivo com uma qualidade arquitetônica própria que expresse e valorize o encontro entre engenho e criação. Geralmente, as fachadas procuram expor os tijolos ou os blocos cerâmicos cuidadosamente assentados pelos futuros moradores (*Ibid.*: 191).

Segundo Luciana Corrêa do Lago (2011), grande parte dos conjuntos habitacionais produzidos pelos movimentos sociais são erguidos “na periferia das grandes cidades brasileiras, em áreas carentes de equipamentos e serviços públicos”, localizadas tanto em áreas consolidadas, porém em permanente (auto) construção, quanto nas fronteiras do

tecido urbano, onde ainda há poucos sinais da cidade. Nesse contexto, os mutirões autogeridos de São Paulo teriam constituído verdadeiros territórios de autogestão. Neles seria possível identificar, além de um projeto de transformação social posto em prática, a implementação de um projeto de cidade em áreas periféricas, uma vez que, na visão dos próprios movimentos sociais, o acesso à terra em áreas centrais é difícil pela escassez e alto valor dos terrenos¹. A construção desses empreendimentos sob a direção de organizações politicamente atuantes aumentou o poder dessas populações na disputa por “recursos públicos e por controle social sobre os serviços públicos”. Através da luta comunitária, às vezes desenvolvida por longos anos, os movimentos conquistaram “escolas, creches e parques” (LAGO, 2011).

Além da exigência por uma qualidade estética, construtiva e projetual das habitações, esses empreendimentos demandaram o atendimento de uma série de outros requisitos, de natureza urbanística, como rede de infraestrutura, linhas de ônibus, creche, escola, posto de saúde, praças, equipamentos de esporte e lazer, agência bancária e comércio diversificado. Para Luciana Corrêa do Lago (2011), em São Paulo, estes elementos conformam um ideal de “bairro popular”, construído durante o processo de produção coletiva dos conjuntos – ideal que pode variar “em função da história e do acúmulo desse tipo de experiência por cada movimento social e em função da trajetória individual das pessoas envolvidas”.

Pelas razões acima resumidas, obras construídas em mutirão autogerido tornaram-se paradigmáticas, inclusive porque pouparam os escassos recursos dos associados graças “à aplicação de técnicas racionalizadas e à gestão democrática da obra, ausência de lucro, corrupção e desperdício” (ARANTES, 2011: 220). Ainda que, segundo Arantes, após o término das obras se constate um enfraquecimento da mobilização popular, a experiência paulistana descortinou novos horizontes de organização social, de vida comunitária e de emancipação para as populações envolvidas (*Ibid.*: 221).

A experiência da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) em termos de gestão do processo produtivo, de qualidade final da moradia e do espaço urbano, tem outras características. As análises empíricas de Felipe Drago (2011) relativas ao PCS demonstraram que na autogestão praticada na RMPA há uma distinção clara entre o trabalho no canteiro de obras e a luta política. A luta política em geral é conduzida por lideranças que participam

¹ Ideia exposta por Lago em entrevista concedida ao Observatório das Metrôpoles publicada em 18/7/2011.

de movimentos sociais atuantes em nível federal. O canteiro de obras é gerido à margem das lutas políticas dos movimentos e quase sempre é “similar ao das empresas”. Apenas em algumas cooperativas ligadas ao Movimento Nacional de Luta pela Moradia foram introduzidos aspectos de solidariedade no canteiro de obras (*Ibid.*: 70).

A partir das características referidas por Drago (2011), é possível concluir que o papel desempenhado pelas lideranças dos empreendimentos assemelha-se ao exercido pelo incorporador imobiliário como agente coordenador da produção empresarial ao realizar tarefas como compra do terreno, obtenção de financiamento, tomada de decisão sobre as características arquitetônicas, econômico-financeiras e locacionais da construção e do empreendimento. Contudo, essas lideranças realizam ainda tarefas estranhas às funções do incorporador como, por exemplo, a seleção dos “beneficiários” do empreendimento.

Segundo Drago (2011: 125-7), no caso da RMPA, quase todas as ações e decisões “são tomadas por poucas pessoas, as lideranças do empreendimento, e seus resultados parecem muito mais fruto da urgência por realizações do que a consolidação da mudança social”.

A execução das obras geralmente é delegada a empresas construtoras de pequeno porte, que adotam a divisão convencional de trabalho. Por trabalhar com um capital muito reduzido (em especial no PCS), tais empresas muitas vezes pagam a seus empregados remuneração menor do que a média do mercado. Conforme Drago (2011: 112-3), poucas cooperativas praticam o mutirão remunerado. Entretanto, foram constatadas algumas diferenças em relação à produção empresarial: (i) como a ação das cooperativas é totalmente dependente do financiamento, a falta de “capital de giro” constantemente paralisa a obra e, nesse contexto, “falhas, atrasos e desperdícios significam, antes da diminuição do lucro de uma empresa, o recuo na qualidade da construção ou o acréscimo do esforço organizativo para buscar suplementação financeira”; (ii) os futuros moradores controlam o trabalho de construção por meio da comissão de acompanhamento de obras – e esse controle, na visão das lideranças, seria o responsável pela produção de “casas mais baratas e de melhor qualidade”.

Se há semelhanças com a produção empresarial, também há semelhanças com a autoconstrução, principalmente no PCS, quando são adotados procedimentos característicos da produção por autoconstrução anteriormente mencionadas a partir de Maricato e Ferro: não há espaço para criação e escolha de materiais; não há condições para inovação

construtiva ou formal; os recursos econômicos são escassos, o que se reflete na total dependência do financiamento governamental; e as técnicas construtivas são convencionais. Enfim, trata-se do “projeto possível”, como foi dito pelo técnico responsável por uma dessas obras, cujo produto final também é determinado “sem folgas”.

Porém, diferentemente do que acontece na autoconstrução, os terrenos adquiridos estão em situação regular e se costuma adotar a divisão de trabalho convencional dos canteiros empresariais: “A rotina de produção, com suas urgências, pressões e imprevistos, revela uma grande dificuldade de praticar a solidariedade no canteiro, em busca da mudança social referenciada nos discursos das lideranças das organizações e, às vezes, no discurso das lideranças dos empreendimentos” (DRAGO, 2011: 113).

Na visão de Espírito Santo, uma das lideranças mais importantes do cooperativismo habitacional em Porto Alegre, as principais dificuldades encontradas pelas cooperativas seriam a “terra central muito cara” e a escassez de mão-de-obra qualificada e “conectada’ ao debate das cooperativas, fundada sobre a solidariedade” (*Ibid.*: 64). Ou seja, as próprias lideranças dos movimentos sociais parecem reconhecer que o obstáculo da terra e as relações de produção no canteiro são os grandes desafios da produção cooperativada.

1.2. O nó da terra

1.2.1. O valor do solo urbano

Como reconhece o próprio Plano Nacional de Habitação, por ser indispensável para a produção de moradias e por atrair muitos interesses especulativos, o solo urbano é um dos componentes essenciais nas políticas habitacionais e a “sua disponibilidade em quantidade e condições adequadas para a promoção de programas e projetos de moradia é condição fundamental para seu êxito” (PLANHAB, 2007: 175).

Na construção civil, cada processo de produção implica o uso de um novo solo. E esse novo solo, para fins de moradia, deve ser um solo urbanizado, dotado de equipamentos coletivos e infraestrutura básica. Além disso, na medida em que as condições do entorno do terreno não podem ser reproduzidas, cada pedaço de terra é singular e único, conferindo-lhe caráter de bem monopolizável. Desta forma, a escassez dos terrenos e sua retenção especulativa constituem um importante obstáculo para a construção civil.

Por estes motivos, conforme resume Botelho (2007: 69), entender como se forma a renda fundiária urbana é “fundamental para a compreensão da hierarquização dos usos do solo urbano, para a acumulação do capital e para a reprodução das relações de produção capitalistas.”

Os primeiros estudos sobre a renda fundiária tiveram um viés agrícola e foram realizados pelos clássicos da Economia Política, a começar por David Ricardo. Marx também tratou do tema, mas jamais abordou a questão da renda fundiária urbana. Nos anos 1960-70 alguns autores ajustaram as teorias de Marx ao contexto urbano e mostraram que, na cidade, não se pode comparar a produtividade do solo, dom gratuito da natureza, com sua localização, fruto do trabalho social. O solo urbano, segundo Jean Lojkine (1981: 164), teria a “capacidade de *aglomerar*, logo de *combinar socialmente*, meios de produção e meios de reprodução de uma formação social” (grifos no original). O valor produzido pela aglomeração é dado pela *localização* dos edifícios, ruas e praças. E o valor dessa localização, por sua vez, é dado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la (VILLAÇA, 2001: 72).

O preço da terra urbana, segundo Villaça (2001), tem dois componentes principais: um preço que decorre do trabalho socialmente necessário para a produção de todo o espaço urbano e um preço de monopólio. O valor da localização é o que mais pesa na formação desse preço (*Ibid.*: 77-9), pois diz respeito à acessibilidade:

A terra urbana só interessa enquanto [...] meio de acesso a todo o sistema urbano, a toda a cidade. A *acessibilidade* é o valor de uso mais importante para a terra urbana [...]. Os diferentes pontos do espaço urbano têm diferentes acessibilidades a todo o conjunto da cidade. A acessibilidade de um terreno ao conjunto urbano revela a quantidade de trabalho socialmente necessário dispendido em sua produção. Quanto mais central o terreno, mais trabalho existe dispendido na produção dessa centralidade, desse valor de uso. Os terrenos da periferia têm menos trabalho social incorporado em sua produção do que os centrais (VILLAÇA, 2001: 74, grifo do autor).

O valor e o preço da terra têm sido objeto de muita discussão, sobretudo porque o proprietário, sem realizar trabalho algum, captura a mais-valia gerada por investimentos públicos e por outros agentes. Na formação do preço da terra, portanto, há um forte componente especulativo.

Villaça (2001: 74) observa que não é apenas para o capital que a terra permite acesso aos efeitos úteis da aglomeração, mas também para a força de trabalho – acesso à escola, ao lazer, ao trabalho, etc., de modo que o espaço repercute no tempo dos cidadãos. Desse ponto de vista, para Villaça, o adquirente de um imóvel é também detentor de uma distância,

que representa um somatório do tempo de todos os deslocamentos, custos e frequências para todos os membros da família.

Ao tratar desse tema, Milton Santos (1987: 81) assim se posicionou quanto aos efeitos da localização sobre a inclusão social:

Cada homem vale pelo lugar onde está; o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço) independentes da sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário, têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está.

A apropriação especulativa da renda fundiária, como mostram Santos e outros autores, contribui para gerar diversas formas de segregação socioespacial, como a oposição entre o centro, onde o preço do solo é mais caro, e a periferia; a separação entre zonas de moradias reservadas às camadas sociais mais privilegiadas e zonas de moradia popular; a segregação no nível dos equipamentos coletivos (creches, escolas, equipamentos esportivos, etc.) e a segregação no nível do transporte domicílio-trabalho (LOJKINE, 1981: 167, 222-3). Villaça (2001: 74) acrescenta ao processo a acessibilidade a centralidades.

Na produção da moradia, a terra, a mão-de-obra e os materiais de construção têm pesos diferentes (e diferentes tendências de desenvolvimento) no custo total do empreendimento. Os preços dos materiais de construção industrializados “seguem a tendência geral de barateamento das mercadorias produzidas de modo capitalista e a tendência do preço da mão-de-obra é de oscilar, conforme os momentos conjunturais dos ciclos do sistema produtivo e com o poder de barganha dos trabalhadores”, já a terra urbana, e é isso que precisa ser destacado aqui, “tende a pesar cada vez mais em função de sua escassez e fatores de localização” (CASTRO, 1999: 14).

1.2.2. O acesso à terra no Brasil

No Brasil, o elevado preço da terra tem contribuído de maneira decisiva no sentido de materializar as desigualdades sociais no espaço. Há uma substancial produção acadêmica que explica como os problemas urbanos decorrentes da questão fundiária foram se

constituindo em nosso país². Nessa direção, será destacado aqui o trabalho de Ermínia Maricato por sua condição de pesquisadora, por sua longa atuação como militante, por sua influência como formuladora de políticas públicas, por suas ações como Secretária de Habitação de São Paulo (1989-1992) e como Ministra-Adjunta das Cidades (2003-2005). Seus posicionamentos relativos ao problema da terra ganharam grande visibilidade e repercussão na cena acadêmica e política brasileiras nas últimas quatro décadas. Maricato retomou recentemente o tema em uma série de artigos reunidos no livro *O impasse da política urbana no Brasil*, no qual de certa forma realiza um balanço de suas próprias ideias e ações.

Na visão de Maricato (2011: 186, 189), o “problema” no Brasil remonta à Lei de Terras de 1850, que estabeleceu a compra como o único meio de acesso à terra. Segundo aquela Lei, as terras já ocupadas poderiam ser regularizadas como propriedade privada; as demais áreas, as “terras devolutas”, seriam devolvidas ao Estado. Entretanto, ao invés disso, essas terras devolutas foram sendo ocupadas e griladas, tendo início uma gigantesca fraude que, segundo Maricato, avança até os dias de hoje. Muitos destes posseiros e grileiros passariam a integrar a elite política e econômica brasileira. Estaria aí, para a autora, a origem da “tradicional relação entre propriedade, poder político e poder econômico” que marca a cena política brasileira.

À Lei de Terras sucederam-se novas leis, decretos, resoluções, registros e cadastros. Para Maricato (2011: 95), “não é por falta de leis que a maioria da população brasileira foi historicamente excluída da propriedade formal da terra”. O processo de urbanização brasileiro estaria impregnado com as características históricas da formação social do Estado nacional:

A herança escravocrata e o desprestígio do trabalho, o patriarcalismo e a condição inferiorizada da mulher, o patrimonialismo e a privatização da esfera pública, o personalismo e a rejeição às relações impessoais e profissionais, o clientelismo e a universalização da política do favor contrariamente ao reconhecimento dos direitos, a tradição autoritária negando a cidadania, estão presentes em cada m² da cidade periférica (MARICATO, 2011: 131).

Devido a essas características, a lei muitas vezes seria aplicada de modo discricionário e algumas vezes de “forma inversa ao motivo que a inspirou – isto é, na prática, afirma-se a concentração da propriedade e a exclusão ou despejo dos pobres” (*Ibid.*: 40). Os

² A questão fundiária urbana foi alvo de inúmeras pesquisas no Brasil durante as décadas de 70 e 80, como aponta revisão de literatura realizada por Maricato (2009). Ver, por exemplo, Bonduki e Rolnik (1979) e Valladares (1980), que reúne artigos de diferentes autores sobre o tema. Oliveira (1972) permite relacionar o problema de modo mais amplo à formação histórica da economia brasileira.

“desterrados, os acampados, as vítimas da violência das milícias privadas ou mesmo públicas, aqueles que não possuem nada além da roupa do corpo e os instrumentos de trabalho são acusados de violência porque não aceitam o destino das favelas, do tráfico, das marquises nas ruas”³ (*Ibid.*: 190).

O universo da moradia precária “é estratégico para denunciar o conjunto da produção da cidade no capitalismo periférico e por meio dele denunciar também as especificidades desse processo de acumulação” (*Ibid.*: 105). O mercado formal que exclui a grande maioria da população tem “uma taxa de lucro fortemente baseada na renda fundiária” e uma força de trabalho barata que “produz boa parte da cidade com suas próprias mãos e suas próprias regras”. Deste modo, mesmo parte da classe média só consegue ingressar no mercado residencial quando há subsídios governamentais, como acontece, atualmente, com o PMCMV (*Ibid.*: 130).

Para Maricato (2011:185), “a propriedade da terra continua a ser um nó na sociedade brasileira” tanto no campo quanto na cidade e há muito tempo está no centro do conflito social. Mas o problema teria se agravado com a globalização também no mundo todo.

Nas cidades brasileiras, o tema da periferia urbana ganhou complexidade nos últimos 25 anos. Surgem novas formas de ocupação do espaço urbano/regional, como grandes *shoppings*, depósitos, portos secos, etc., e condomínios fechados que lembram os subúrbios americanos, pois se apoiam integralmente no transporte por automóvel. Essas novas formas de ocupação disputam espaço com a população excluída das áreas mais centrais e as terras periféricas conhecem intenso processo de valorização (*Ibid.*: 103-5). A partir de 2003, a agenda do recém-criado Ministério das Cidades iria priorizar temas relacionados ao problema do acesso à terra, como a regularização fundiária, a reabilitação das áreas centrais, a prevenção de riscos de desmoronamentos e o combate aos vazios urbanos – “comuns e frequentes nas cidades de todo o território nacional” (*Ibid.*: 26-7).

Para reforçar seus argumentos, Maricato (2011: 136) lembra que as reivindicações relativas ao acesso à terra urbana já integravam as “Reformas de Base” propostas por João Goulart em 1963, mas que somente após a queda do Regime Militar, com a abertura

³ Um exemplo recente disto foi o caso Pinheirinho, em São José dos Campos (SP), ocorrido em janeiro de 2012, quando cerca de 9.000 pessoas foram violentamente expulsas das suas casas para promover a reintegração de posse de uma área ocupada desde 2004.

democrática, ressurgiria um contexto favorável à criação e fortalecimento de um movimento social com objetivos centrados na promoção da reforma urbana.

Os principais atores desse movimento se articularam no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), criado em 1987, no período da elaboração da nova Constituição. Um dos resultados desses esforços seria a apresentação da Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana, em 1988. Embora as principais propostas da Emenda tenham sido rejeitadas, a nova Constituição de fato dedica um de seus capítulos à “política urbana”, incluindo menção à função social da cidade e da propriedade (*Ibid.*: 141).

Maricato observa que a regulamentação dos principais pontos do capítulo da Constituição dedicado à política urbana somente aconteceria em 2001, através do Estatuto da Cidade – a Lei Federal 10.257/2001 –, que considera um grande avanço, porque “impôs limitações antes impensáveis, no Brasil, ao direito de propriedade” subordinando-o ao “bem coletivo” e ao “interesse social” assumindo o passivo urbano gerado pelo *laissez-faire* na urbanização brasileira (*Ibid.*: 142, 189).

A nova Constituição Federal definiu a esfera municipal como a principal responsável pelo enfrentamento do problema do acesso à terra urbana, cuja função social deveria ser regulamentada pelos planos diretores. A partir de 2001, o Estatuto da Cidade passa a exigir que os municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões disponham de Plano Diretor. Em 2005, o Ministério das Cidades realiza forte campanha no sentido do cumprimento dessa exigência. Contudo, os resultados desse processo, na visão de Maricato, teriam sido decepcionantes.

Uma pesquisa encomendada em 2007 pelo Ministério das Cidades ao Observatório das Metrôpoles reforça o sentimento revelado por Maricato. Esse trabalho, ao analisar o desempenho dos planos diretores elaborados na primeira década pós-Estatuto da Cidade, mostra que os instrumentos de política urbana de fato são adotados pelos planos, mas “de maneira superficial e genérica”, “sem aprofundamento” ou, em muitos casos, são subordinados (mais uma vez) a regulamentação posterior. “Em geral, os instrumentos não são autoaplicáveis e apenas uma minoria define as áreas passíveis de uso dos mesmos. Faltam metas e prazos para regulamentações posteriores, e poucos criam os vínculos com o orçamento municipal” (CARDOSO; SILVEIRA, 2011: 111). Também nos planos elaborados no Rio Grande do Sul se observou que,

[...] especialmente em relação ao zoneamento proposto pela maioria dos municípios analisados, os planos diretores apresentam uma carência de definições concernentes às possibilidades da população de baixa renda ter acesso à terra urbanizada e bem localizada. Na maior parte dos casos, as áreas destinadas estão localizadas na periferia, em zonas sem infraestrutura e próximas a áreas de preservação ambiental. E, quando há previsão de áreas específicas para população de baixa renda, como ZEIS [(Zonas Especiais de Interesse Social)] ou AEIS [(Áreas Especiais de Interesse Social)], necessitam de regulamentação por meio de legislação específica. (POZZOBON, 2011: 45).

Para Maricato (2011: 134), nesse processo forma-se um cenário de “faz de conta geral”, onde a legislação, urbana e ambiental “é bastante detalhada e avançada (até para o contexto internacional), mas aplicada de acordo com as circunstâncias e apenas a uma parte do território”. Na prática, as legislações urbanísticas e os orçamentos públicos, por incidirem nos preços das localizações, continuariam a servir aos interesses do capital imobiliário. E as empresas de construção pesada continuam a exercer “forte influência nas decisões sobre as obras de infraestrutura urbana”, inclusive por financiarem campanhas eleitorais (*Ibid.*: 81). Nesse jogo de interesses, o Estado ora favorece as demandas do mercado (por meio da legislação ou de parcerias público-privadas, por exemplo), ora tenta corrigir distorções sociais e por vezes exerce o papel de articulador da sociedade local ou regional visando a formulação de estratégias de inserção menos subordinadas à lógica capitalista global (*Id.*, 2009: 42).

Apesar de reconhecer as conquistas jurídicas e institucionais representadas pelo Estatuto da Cidade, Maricato entende que “o clientelismo político nunca esteve tão forte [nas cidades brasileiras] como na primeira década do século XXI”, onde autoridades do executivo e do legislativo “agem como donas de pedaços da cidade e de seus moradores, desafiando qualquer perspectiva de impessoalidade e racionalidade [...] no uso do fundo público ou planejamento no uso e na ocupação do solo” (*Id.*, 2011: 132).

Em resumo, segundo Maricato (2011: 77-8), a constante postergação do enfrentamento do problema da terra verificado nas últimas três décadas levaria à piora das condições de vida nas cidades, expressa na densificação excessiva, no aumento da impermeabilização do solo, na poluição atmosférica, no lançamento de resíduos em córregos e rios, na ocupação de encostas, nos congestionamentos, nas enchentes, nos desmoronamentos e na proliferação de epidemias.

Cética com relação ao futuro, para Maricato (2011: 78) não haveria perspectivas de se evitar a “tragédia social e ambiental” em curso: o atual padrão de expansão urbana

estaria acelerando a “bomba-relógio das cidades brasileiras”, processo potencializado, na visão da autora, pelos recentes investimentos e programas habitacionais federais.

1.3. A autogestão na provisão habitacional

1.3.1. A cooperativa como organização da sociedade civil

Em face da visão conjuntural de Maricato, o olhar do economista Ladislau Dowbor parece apontar em outra direção. Diante da complexa realidade econômica e social global, esse pesquisador (que também associa atividade de investigação e militância) propõe uma “nova teoria” de interpretação da sociedade, orientada pelo objetivo de “construir soluções” e “identificar as esperanças” (DOWBOR, 2007: 10-4).

Para Ladislau Dowbor, os repertórios clássicos de leitura da realidade social já não se aplicariam mais. Sua proposta parte de uma literatura internacional orientada pelos valores da justiça social, da viabilidade econômica, da sustentabilidade ambiental e da riqueza cultural. Ele critica o atual processo de desenvolvimento social, baseado unicamente no crescimento econômico, e a tradicional dedicação dos economistas em realizar prognósticos sobre o mercado financeiro. Ao invés disso, defende, a economia deveria ser orientada para atender a sociedade e proporcionar “qualidade de vida” aos cidadãos (*Ibid.*: 17).

Dowbor (2007) constata que muitos dos aspectos popularmente relacionados à qualidade de vida (prosperidade, saúde, riqueza cultural, equidade e segurança) organizam-se na escala local. Por isso, para ele, a construção de soluções passaria pela valorização do poder local e por sua democratização. A *sociedade civil organizada* seria a fonte das soluções e a *escala local* seu principal território de atuação.

A sociedade civil organizada, como ator social, além de ser de difícil conceituação, “tem uma definição legal muito frágil; apoia-se em legislação referente às associações sem fins lucrativos, em alguns casos adquire forma de Oscip (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), em outros pode adotar a forma de uma cooperativa, em outras ainda de empresa autogerida, na linha [...] [da] economia solidária” (*Ibid.*: 98-9).

A sociedade civil organizada nasceria da união de pessoas “preocupadas com um problema social que não encontra soluções aparentes nem no Estado nem na empresa, e que se organizam para dar uma resposta” (*Ibid.*: 98). Desse ponto de vista e segundo esse

conceito, as organizações da sociedade civil seriam numerosas e seus interesses, difusos. Apoiando-se fortemente no voluntariado e em doações de diversos tipos, sua força dependeria unicamente do apoio social que despertam. A participação comunitária funcionaria como uma espécie de mecanismo regulador complementar ao mercado (que regula o setor empresarial) e ao direito público administrativo (que regula o Estado). Contudo, adverte o autor, muitos analistas consideram as atividades da sociedade civil organizada como paliativas “para os desmandos corporativos” e como uma sobreposição ao papel do Estado (*Ibid.*: 50). Ainda assim, na visão de Ladislau Dowbor, elas contribuem para dar densidade organizacional ao tecido social.

Para resgatar o potencial econômico da gestão local seria preciso destinar uma parte maior de recursos às organizações sociais. Esta atitude seria “muito racional”, segundo Dowbor, por valorizar a escala onde as pessoas têm amplo conhecimento do rol de necessidades comunitárias (*Ibid.*: 100). Mas para que uma política localmente enraizada possa produzir um desenvolvimento alternativo, seria necessário um Estado forte para implementá-la. Esse “Estado forte” deveria ser ágil, respondendo e prestando conta aos cidadãos de maneira sistemática; deveria apoiar-se em uma democracia inclusiva, cujos poderes seriam “idealmente manejados localmente, restituídos às unidades locais de governança e ao próprio povo, organizado nas suas comunidades” (*Ibid.*: 49).

Em contraponto à corrente teórica que julga “dominante”, que reforça as atividades especulativas e o financiamento das corporações, a abordagem de Dowbor (2007: 24) quer contribuir para a construção de uma outra visão, que defenda as “necessidades de financiamento da pequena e média empresa, da agricultura familiar, das organizações da sociedade civil”. Os trabalhos de Muhammad Yunus, no Bangladesh⁴, testemunhariam “que muito dinheiro na mão de poucos gera o caos, enquanto pouco dinheiro na mão de muitos gera resultados impressionantes em termos de progresso econômico e social” (*Ibid.*: 24).

O mesmo raciocínio poderia ser aplicado às cooperativas habitacionais brasileiras, que mesmo com poucos recursos de financiamento governamental tornaram-se uma alternativa concreta de produção de moradias. Para Dowbor (2007: 26), o sucesso das experiências deste tipo demonstraria que “as pessoas não querem apenas maximização de

⁴ Com destaque para *Banqueiro dos pobres* (2000).

retorno e segurança do seu dinheiro”, mas querem fazer coisas socialmente úteis se tiverem essa oportunidade, introduzindo a solidariedade no coração da economia.

Segundo a perspectiva teórica de Dowbor, o paradigma da *colaboração* deveria gradativamente substituir o da *competição*. Os processos colaborativos intensos “não se regulam adequadamente pelo lucro, e dependem vitalmente da constituição do capital social e de processos participativos de decisão” (*Ibid.*: 96). O objetivo almejado seria a “alocação racional de recursos em função da qualidade de vida social” (*Ibid.*: 97). Tendencialmente, a colaboração proporcionaria maior realização individual, através do sentimento de iniciativa e da liberdade de escolha, embora seja possível encontrar pessoas que dela se utilizam para tirar vantagem própria.

Ao analisar iniciativas de gestão local que considera “positivas”, Dowbor constata que a grande maioria resultou de parcerias entre a sociedade civil organizada e os setores tradicionais, públicos e privados. Ou seja, conclui, “as organizações da sociedade civil constituem um poderoso articulador social” (*Ibid.*: 102). As iniciativas positivas de gestão local têm em comum “uma sociedade civil organizada e exigente, que obriga o Estado a prestar contas do destino dos recursos, e cria um ambiente onde as empresas privadas se vêem obrigadas a respeitar os interesses sociais e ambientais da região onde se implantam. As organizações da sociedade civil, neste sentido, são cada vez mais indispensáveis” (*Ibid.*: 102-3).

Amartya Sen teria desempenhado um importante papel ao colocar no centro da discussão o problema da liberdade, defendendo o resgate da cidadania e o direito de cada cidadão poder construir as suas opções (*Ibid.*: 108-9). A partir dessa abordagem, Dowbor valoriza os “avanços ocorridos” no contexto brasileiro:

Esta visão de que podemos ser donos da nossa própria transformação econômica e social, de que o desenvolvimento não se espera mas se faz, constitui uma das mudanças mais profundas que está ocorrendo no país. Tira-nos da atitude de espectadores críticos de um governo sempre insuficiente, ou do pessimismo passivo. Devolve ao cidadão a compreensão de que pode tomar o seu destino em suas mãos, conquanto haja uma dinâmica social local que facilite o processo, gerando sinergia entre diversos esforços (DOWBOR, 2007: 111).

A perspectiva teórica representada por Dowbor comparece nesta dissertação como um contraponto possível e necessário (e certamente não é o único) à análise das experiências de produção habitacional cooperativada que emerge da sociedade civil organizada e atuante na esfera local com a finalidade de empreender.

1.3.2. Antecedentes históricos da autogestão em Porto Alegre

No Brasil, a “sociedade civil organizada” que atua na provisão habitacional ganhou principalmente a forma de cooperativas e associações. As cooperativas habitacionais ganharam projeção num período bastante recente em comparação a outros países, estando sua origem relacionada à criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) em 1964. Naquela ocasião, limitavam-se ao atendimento dos trabalhadores sindicalizados de baixa e média renda, sofrendo forte controle do Estado e dependendo da autorização e do financiamento concedidos pelo BNH e da assessoria dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), criados em 1966 (CASTRO, 1999: 88-91).

Ainda que não tivessem autonomia para tomar decisões, o precedente dos INOCOOPs foi relevante por dar vulto às cooperativas e pela sua abrangência no território nacional. No período 1964-1984, o BNH financiou 487.471 unidades de cooperativas, o que representava 11,2% do total de 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas durante o mesmo período (ARRETCHE, 1990 *apud* FRUET, 2004: 22).

Após o colapso do BNH, os anos 1980-90 foram marcados pela desarticulação institucional e o aprofundamento da crise habitacional. O autofinanciamento surgiu como resposta à crise, principalmente a partir da década de 90, e envolveu também algumas cooperativas habitacionais, ainda que a grande maioria delas não fosse de baixa renda (CASTRO, 1999: 99). Além da já mencionada experiência exitosa dos mutirões do FUNAPS Comunitário em São Paulo, houve experiências bem-sucedidas de cooperativas habitacionais autofinanciadas no Rio de Janeiro, Pará, Santa Catarina e Distrito Federal. Porém, esses esforços foram pontuais e muito dependentes dos recursos e da orientação política existentes na escala local (VIEIRA *et al.*, 2003).

Porto Alegre também experimentou um período de grande incentivo ao cooperativismo habitacional, durante os governos municipais do Partido dos Trabalhadores (1989-2004). Genoveva Fruet (2004) relata esta experiência, que teve como foco atender famílias de baixa renda⁵.

⁵ Havia três tipos de cooperativas: as de ocupação, que representavam 42% do total de 60 cooperativas existentes em 2000 e apresentavam renda de 1 a 3 salários mínimos (SM); as comunitárias, que somavam 38% e tinham renda de 1 a 5 SM; e as sindicais, com renda de 3,5 a 10 SM, responsáveis por 20% das cooperativas.

A origem das cooperativas habitacionais portoalegrenses aparece associada à criação do Orçamento Participativo (OP), em 1989, que favoreceu a mobilização comunitária de áreas pobres em torno de problemas concretos do cotidiano, como infraestrutura urbana, saúde, educação, transporte, posse ilegal da terra, etc. O governo municipal passou então a incentivar a formação de cooperativas, criando, em 1993, o Programa de Cooperativas Habitacionais. A partir daí, o número de cooperativas cresceu bastante graças ao suporte técnico e jurídico realizado principalmente através do Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB), fundamental para a estruturação das entidades. O poder público acompanhava as cooperativas em todas as etapas da produção da moradia, a iniciar pela procura dos terrenos (FRUET, 2004).

A partir do final dos anos 1990, as cooperativas se articularam também ao desenvolvimento do projeto “Urbanizador Social”⁶, cujo objetivo era a produção e a oferta de lotes regulares para a população com renda de até seis salários mínimos através da parceria entre promotores de loteamentos irregulares e o poder público municipal (MENEGASSI, 2006: 115). As cooperativas habitacionais foram consideradas “agentes preferenciais” para a parceria na urbanização social por necessitarem de auxílio nos seus empreendimentos (*Ibid.*: 132).

Na época, a prefeitura identificou os diversos atores e interesses envolvidos na produção de lotes irregulares e desenvolveu um cadastro de propriedades prioritárias para urbanização social e um cadastro de empreendedores. Também foi feita uma pesquisa do valor da terra nas áreas onde seria implementado o projeto. Observou-se que este instrumento somente seria viável em “periferias carentes a serem estruturadas” e em áreas localizadas “nos limites da ocupação intensiva, onde os territórios mais apropriados também são reserva dos mercados de maior renda” (*Ibid.*: 123-5). Por isso, as áreas delimitadas para utilização do instrumento se localizavam na Zona Leste da cidade.

Os grandes empreendedores não se interessaram pelo programa. Os principais parceiros do Urbanizador Social foram os pequenos empreendedores com pouca capacidade de investimento, por vislumbrarem a possibilidade de sua inserção no mercado. A municipalidade buscou reduzir os custos da produção dos lotes regulares a partir do

⁶ Passado um período experimental, foi instituído pela Lei Municipal 9.162/2003, que regulamentou este instrumento previsto no plano diretor. O programa Urbanizador Social foi extinto em 2005.

estabelecimento de novos padrões urbanísticos e da maior agilidade na aprovação dos projetos, reclamada tanto pelos proprietários quanto pelas cooperativas habitacionais (*Ibid.*).

As razões que explicam o longo tempo necessário para a aprovação de projetos de cooperativas estavam relacionadas à inadequação das terras adquiridas para uso residencial de alta densidade, a problemas com titulação das áreas, à falta de legislação específica para situações especiais e ao tipo de subdivisão do solo urbano (FRUET, 2004: 31). Nos anos 1990, para reduzir o tempo de aprovação, a maioria das cooperativas optava pela forma condominial, que envolvia procedimentos menos burocráticos do que os loteamentos – a forma de loteamento tinha 19 procedimentos a serem obedecidos (contra seis para condomínios) e sua aprovação não era finalizada em menos de dois anos, em média.

O apoio do DEMHAB como intermediário entre cooperativas e proprietários de terra muito contribuiu para o sucesso dessas negociações, pois os proprietários se sentiam mais confiantes em negociar com organizações reconhecidas pelo poder municipal, estendendo prazos e condições de pagamento. Na década de 90, as cooperativas levavam em média três anos para adquirir a terra. A localização, a densidade e a solução espacial adotada eram determinados pela área, pelo preço da terra e pelos recursos disponíveis. Por isso, a maioria acabou se concentrando nas zonas sul e leste da cidade, onde o solo era mais barato (*Ibid.:* 28).

A pesquisa de Fruet (2004: 32) mostra que a parceria entre DEMHAB e cooperativas “foi mais bem-sucedida quanto à aquisição de terra do que quanto à construção das unidades habitacionais”. Algumas cooperativas levaram oito anos para construir suas casas. O acesso a financiamento para construção era “a maior dificuldade enfrentada” (*Ibid.*) e, por isso, as cooperativas iniciaram o processo de luta política em âmbito federal que resultaria, em 2004, na criação do Programa Crédito Solidário. Da sua pesquisa também se depreende que a ação das cooperativas de baixa renda era muito dependente de (i) apoio institucional externo; (ii) de políticas favoráveis em relação ao acesso à terra, ao financiamento e à organização cooperativa e (iii) de códigos de construção mais flexíveis (*Ibid.:* 23).

À terra se somavam outras dificuldades, como os “percalços e incertezas quanto à aprovação dos projetos e de gastos adicionais para implementação de infraestrutura”. Apesar disso, notava-se que as parcerias entre governo e sociedade civil organizada podiam ser bem-sucedidas quando a relação entre eles era “baseada na transparência, em objetivos comuns e na divisão de responsabilidades” (*Ibid.:* 28). Ainda que tenha havido conflitos

entre cooperativas e técnicos municipais, a parceria aparentemente resultou em aprendizado mútuo para associados e funcionários. Por outro lado, as cooperativas desenvolveram grande dependência da estrutura institucional municipal. Isso ficou evidente quando as cooperativas se fragilizaram a partir de 2005, com a saída do PT da prefeitura.

1.3.3. Crédito Solidário e Minha Casa, Minha Vida – Entidades

A autogestão habitacional jamais foi uma prioridade das políticas habitacionais federais. Em virtude disso, o Programa Crédito Solidário (PCS) criado em 2004⁷ representa um marco muito importante, por sua abrangência territorial nacional, por ser o primeiro programa criado sob a gestão do Ministério das Cidades que disponibiliza recursos para a produção de habitação de interesse social por meio da autogestão e por ter origem em reivindicações dos movimentos sociais integrantes do Conselho das Cidades⁸. O Programa surgiu com um caráter “artesanal e experimental” pautado em pequenos valores, sem remuneração para assistência técnica (MOREIRA, 2009: 106) e foi aperfeiçoado ao longo do seu desenvolvimento.

A implementação do PCS demandava o atendimento de um grande número procedimentos administrativos, cujo objetivo principal era dar segurança financeira ao Agente Operador (predominantemente a Caixa Econômica Federal), sob a alegação da inexperience de gestão por parte dos beneficiários. Por exemplo, os associados em situação irregular junto aos órgãos de controle de crédito precisavam ser excluídos do Programa, o que dificultava a seleção dos beneficiários (MOREIRA, 2009: 115). Assim, somente em meados de 2005 de fato foram contratados os primeiros empreendimentos (BRASIL, 2010).

Entre as alterações realizadas no PCS destacam-se o aumento do valor de financiamento (antes considerado incompatível com os custos de produção habitacional, principalmente nas metrópoles); a possibilidade de realização de convênios entre a Caixa Econômica Federal (CEF) e as prefeituras, evitando a necessidade de aprovação dos empreendimentos em duas instâncias; a retirada do valor do seguro das prestações, a

⁷ Criado pela Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004 e regulamentado pela Instrução Normativa nº 11/2004.

⁸ São quatro os movimentos sociais: a Central de Movimentos Populares (CMP), a Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e a União Nacional de Movimentos Populares (UNMP).

criação de incentivos para a adimplência e a criação de um Fundo Garantidor (MOREIRA, 2009; NAIME, 2009; QUINTO, 2007; PEREIRA, 2006).

O financiamento cobria custos referentes a: terreno (aquisição e despesas de regularização); projeto (limitado a 1,5% do valor da obra e serviços propostos); construção (custo com obra e profissionais para execução da obra); materiais de construção (aquisição, mão-de-obra especializada e assistência técnica); despesas de legalização (para regularização e taxas de contratação de crédito); e seguros (de crédito; morte e invalidez permanente; danos físicos sobre o imóvel), que deixariam de ser exigidos pelo Programa.

Em 2008, o programa financiava as seguintes modalidades: aquisição de terreno e construção; construção em terreno próprio; construção em terreno de terceiros; conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional; aquisição de unidade construída; aquisição de imóveis para reabilitação urbana com fins habitacionais; além de outras modalidades a serem autorizadas pelo gestor das aplicações.

O regime de construção era definido pela cooperativa que escolhia entre autoconstrução, mutirão, administração direta com contratação de profissionais ou empresas para a execução de serviços especializados.

Entre os problemas apresentados pelo PCS relatados por Quinto (2007: 47-8; 66-7) estão: o valor insuficiente de crédito (que inviabilizava propostas caso o poder público não entrasse com a doação dos lotes e com a infraestrutura); a localização dos empreendimentos em áreas periféricas e com pouca infraestrutura e acesso restrito a comércio, transportes, escolas, postos de saúde, etc.; a má qualidade das áreas públicas disponibilizadas (terrenos com declividade acentuada, presença de córregos e áreas de preservação ambiental); a falta de assessoria técnica para a elaboração de projetos de arquitetura e engenharia (os projetos muitas vezes são repetitivos e monótonos, e as obras seguidamente atrasaram); as despesas anteriores ao recebimento do financiamento (aprovação de projetos e licenças nos órgãos competentes); e a falta de conhecimento do programa pelos funcionários das agências da CEF.

Em 2009 os objetivos do PCS foram incorporados ao Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades (PMCMV-E)⁹. O PCS não deixou de existir, mas o PMCMV-E tornou-se muito mais atrativo do ponto de vista do beneficiário. Ambos os programas buscam beneficiar

⁹ Criado pela Resolução nº 141/2009 e regulamentado pela IN nº 36/2009.

peessoas com renda familiar bruta mensal de até três salários mínimos, representados de forma associativa por uma Entidade Organizadora sem fins lucrativos (cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil). Mas o PMCMV-E foi adaptado ao enfoque de produção de novas unidades habitacionais do Minha Casa, Minha Vida, deixando de financiar algumas modalidades. Uma alteração importante foi o aumento significativo no valor financiado por unidade habitacional (UH). No PCS o valor máximo de financiamento era de R\$ 20.000,00/UH em 2004 e passou para R\$ 24.000,00/UH em 2007. Com o PMCMV-E, esse valor foi ampliado para R\$ 41.000,00/UH¹⁰ (CEF, 2009).

Para o beneficiário, o novo programa trouxe vantagens substanciais. No PCS ele pagava integralmente a dívida em até 20 anos. Já pelo PMCMV-E, o beneficiário passa a pagar uma prestação mínima de R\$ 50,00 ou o equivalente a 10% da sua renda por um prazo de 10 anos enquanto a diferença em relação aos R\$ 41.000,00 financiados é subsidiada¹¹. O beneficiário não tem mais que comprovar a sua capacidade de endividamento, mas apenas que sua renda não ultrapassa a faixa máxima admitida.

Há grandes diferenças entre as conjunturas político-econômicas de implementação dos dois programas. Na época do lançamento do PCS, havia escassez de recursos destinados à produção de habitação para baixa renda, o que se refletia em empreendimentos precários – por exemplo, com unidades entregues sem forro, esquadrias e acabamentos internos.

O mercado imobiliário, que já vinha crescendo desde 2006, recebeu grande impulso com a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida¹² (CARDOSO *et al.*, 2011: 4). O PMCMV estabelece um marco histórico pelo volume de recursos aportados pelo Estado em habitação, abrangendo também pessoas de baixa renda. Isso dinamizou o setor da construção em geral e provocou importantes mudanças no mercado de terras.

O Programa foi apresentado como medida anticíclica de combate à crise econômica internacional de 2008-2009 (BONDUKI, 2009) e, desse ponto de vista, de fato contribuiu para a geração de empregos e crescimento econômico da indústria da construção civil. Conforme noticiado na imprensa, a primeira fase do PMCMV superou a meta de construir um milhão

¹⁰ O valor do PCS refere-se a municípios integrantes de Regiões Metropolitanas excetuando-se São Paulo e Rio de Janeiro. No PMCMV-E, o valor de referência é da empreitada global para casas de 32,00 m² de área útil em municípios com mais de 50 mil habitantes no estado do Rio Grande do Sul.

¹¹ Se contribuir com 50 reais mensais, o beneficiário paga 6 mil reais no total. Se contribuir com 10% da renda de R\$ 1.395,00, paga R\$ 16.740,00.

¹² Criado pela Medida Provisória nº459 de 25/3/2009 e convertido na Lei Federal nº 11.977, de 07/7/2009.

de habitações e recebeu investimentos de mais de 50 bilhões de reais. As linhas de financiamento das unidades habitacionais foram divididas em três faixas de renda: até 3 salários mínimos (SM), de 3 a 6 SM e de 6 a 10 SM.

Há uma série de críticas ao PMCMV. Bonduki (2009), por exemplo, faz referência à “baixa aderência” do Programa ao perfil do déficit habitacional brasileiro, pois na faixa de menor renda, à qual se destinaram apenas 40% dos recursos, estão concentrados 91% do déficit. Arantes e Fix (2009) criticam o Programa por ter sido “elaborado pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda, em diálogo direto com os setores imobiliários e da construção, desconsiderando diversos avanços institucionais na área de desenvolvimento urbano bem como a interlocução com o restante da sociedade civil” e diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Cidades, pelo Conselho das Cidades e pelo Plano Nacional de Habitação. Criticam ainda o Programa porque privilegiaria a construção habitacional pela iniciativa privada, denunciando que às entidades sociais foram destinados somente 3% dos recursos, de tal modo que parte do subsídio oferecido se transformaria em lucro para construtoras, incorporadoras e proprietários de terra.

Em artigo publicado pela *Folha de São Paulo* em 2009, Raquel Rolnik e Kazuo Nakano abordaram “os riscos” da confusão entre política habitacional e política de geração de empregos:

Uma política de ampliação do direito à moradia deve ser focalizada nas necessidades habitacionais das populações de baixíssima renda – que não podem ser atendidas por um modelo único, baseado na compra individualizada de um produto imobiliário. É preciso criar serviços habitacionais como o aluguel subsidiado e a assistência técnica articulada com a promoção habitacional por autogestão ou a compra de materiais de construção, além de modalidades que incluam a reabilitação de edifícios existentes em espaços urbanos consolidados, em especial nos centros das cidades, aproveitados para moradias populares, evitando a criação de guetos nas periferias e enormes impactos ambientais e na mobilidade urbana. (*Folha de São Paulo*, 14/3/2009).

Outra crítica ao PMCMV argumenta que seu foco exclusivo na produção quantitativa de moradias determina que a localização das moradias seja definida pelos interesses privados das construtoras e incorporadoras (MARICATO, 2011: 69). As prefeituras, câmaras municipais e a própria CEF tradicionalmente não oferecem qualquer resistência à aprovação de construções de grande porte – e a urgência em contratar projetos leva à desconsideração do planejamento urbano, em especial no que se refere às estratégias de acesso à terra presentes em planos diretores e planos locais de habitação de interesse social. Ainda assim, o subsídio aos pobres “é grande o suficiente para que o caráter de ‘política social’ prevaleça

na propaganda em detrimento da avaliação crítica do modelo de provisão habitacional e crescimento urbano” (ARANTES, 2011: 238).

Decorridos três anos, constata-se que de fato o PMCMV está produzindo impactos negativos nas cidades, contribuindo para o aumento do preço da terra e dos imóveis e para a construção de grandes conjuntos habitacionais em localizações inadequadas. Segundo Maricato (2011: 68-70), boa parte das críticas dirigidas aos empreendimentos do antigo BNH por extensa produção acadêmica poderiam ser aplicadas também aos conjuntos do PMCMV.

Comparando dados referentes aos empreendimentos produzidos em todo o país, Cardoso *et al.* (2011: 7) verificou que o PMCMV reforça a periferação no espaço metropolitano, pois, “a maior parte das unidades habitacionais para as camadas de mais baixa renda está sendo construída fora do município polo”, o que se aplica também à RMPA. O mesmo trabalho observa que, para reduzir o custo ou o tempo de produção, as empresas ampliaram o tamanho dos empreendimentos, buscando maior padronização. A demanda por terrenos maiores reforçou o processo de periferação, “já que é mais difícil encontrar áreas de tamanho adequado nas regiões centrais” (*Ibid.*: 6). Estão sendo construídos “conjuntos habitacionais com cerca de 1000 unidades habitacionais em média” (*Ibid.*: 9). E somente a partir de dezembro de 2010, quase dois anos após o lançamento do PMCMV, passou a ser exigido que os terrenos estivessem inseridos na malha urbana ou em área de expansão, observado o plano diretor, quando existente; que as vias de acesso aos empreendimentos fossem pavimentadas; e que o poder público local assumisse o compromisso formal de instalar ou de ampliar equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público, quando necessário¹³.

As realizações e desafios da primeira edição do PMCMV em Porto Alegre foram sintetizados por reportagem do *Jornal do Comércio* de setembro de 2011. Os maiores desafios seriam o preço dos terrenos, a escassez de a mão-de-obra e o alto custo dos insumos. Em Porto Alegre, em Caxias do Sul e em diversos municípios do interior ocorreu a doação de terrenos por parte do poder público. Na Capital, seis terrenos foram doados pela prefeitura para a faixa de até 3 SM na modalidade empresarial. Segundo a reportagem, “o presidente do Sinduscon-RS, Paulo Garcia, acredita que o alto preço das terras torna indispensável a entrada das administrações municipais”. Para ele, as prefeituras devem

¹³ Medida Provisória nº 514, de 1º de dezembro de 2010.

participar com isenção de impostos e facilidade de acesso a terrenos, enquanto o governo federal deve revisar o “teto repassado aos municípios” e a “necessidade de compensação pela doação [de terrenos]”. Para o gerente regional da Construção Civil da Caixa Econômica Federal, a doação do terreno deveria se refletir em benefícios para o cliente final, como aumento da área do imóvel ou melhorias condizentes com o valor. Para ele o programa pressupõe que as empresas abram mão da rentabilidade habitual. Mas os números do PMCMV apresentados na reportagem apontam que, em Porto Alegre, as empresas estão preferindo investir em faixas de renda em que o lucro é maior, pois apenas 24% das unidades foram destinadas à faixa de menor renda.¹⁴

No que diz respeito à produção das Entidades Organizadas, o PCS e o PMCMV-E são mais relevantes por possibilitar o incremento de formas alternativas de provisão habitacional do que pelo número de unidades produzidas – pouco expressivos para a Caixa e para o governo do ponto de vista político ou para o combate ao déficit habitacional.

Para avaliar programas e políticas públicas, Dowbor (2007) reconhece a necessidade de contabilizar, além da simples produtividade econômica, como é de praxe, resultados em termos de qualidade de vida e de progresso social real. Esses resultados, difíceis de mensurar quantitativamente, costumam ser apresentados como “custos”. Expressam-se, por exemplo, por meio da elevação do capital social, do sentimento de autoestima, ou dos custos evitados (*Ibid.*: 64). Para Dowbor (2007: 101), “o *cruzamento de avaliações quantitativas e qualitativas* é que permite chegar a uma visão mais realista” e a “*própria satisfação da comunidade* é a melhor medida do acerto do uso dos recursos, não exigindo cálculos complexos de rentabilidade”. Portanto, seu sistema de avaliação contribui para agregar valor ao modo de produção dos movimentos sociais.

Através do PCS, foram construídas apenas 21.819 unidades habitacionais até 2010 no Brasil, com mais de 428 milhões de reais investidos. O Rio Grande do Sul foi o segundo estado que mais construiu unidades habitacionais no contexto do PCS: foram 2.841 unidades em 104 empreendimentos localizados em 51 municípios.

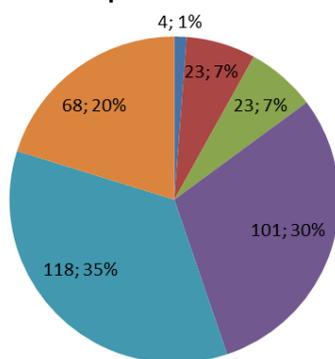
¹⁴ Ainda que extrapole o recorte temporal deste trabalho, vale lembrar que em 2011 foi lançada a segunda edição do PMCMV. Desta vez, é prevista a construção de dois milhões de unidades até 2014, sendo 1,2 milhão para a faixa de menor renda (BRASIL, 2011a).

Já o PMCMV-E contabiliza 6.841 unidades contratadas até 2011, com mais de 233 milhões de reais aportados pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)¹⁵. O Rio Grande do Sul conta com 13 empreendimentos localizados em 10 municípios, totalizando 735 unidades habitacionais.

Conforme dados divulgados pela CEF à imprensa, dos 1.005.028 de imóveis financiados pelo PMCMV, 574.874 estão na faixa de 0 a 3 salários mínimos, ou 57% do total. A produção cooperativada corresponde a somente 1,29% das unidades habitacionais financiadas na sua faixa de renda (BRASIL, 2011b). No entanto, essa forma de provisão habitacional não deve ser desconsiderada devido ao seu grande potencial para gerar inclusão social, por ser também promotora de autonomia e cidadania para as populações de baixa renda e por abrir a possibilidade de contraposição aos modelos de segregação socioespacial dominantes.

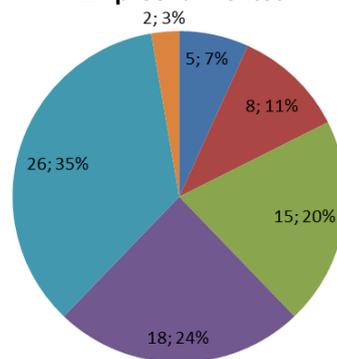
O impacto urbano da produção cooperativada é reduzido também por promover empreendimentos menores que os empresariais. Pelo PCS, mais da metade tinha até 50 UH e somente 1%, mais de 200 UH. Já pelo PMCMV-E, os empreendimentos passam a ter mais unidades habitacionais, mas ainda assim 62% dos empreendimentos tiveram até 100 UH e apenas 7% tiveram mais de 200 UH (Gráficos nº 1 e nº 2).

Gráfico nº 1 – PCS: Tamanho dos Empreendimentos



FONTE: Elaboração da autora.
Dados de BRASIL, 2010.

Gráfico nº 2 - PMCMV-E: Tamanho dos Empreendimentos



FONTE: Elaboração da autora.
Dados de BRASIL, 2011b.

- Mais de 200 UH
- de 151-200UH
- de 101-150UH
- de 51 a 100 UH
- de 21 a 50 UH
- Até 20 UH

As Tabelas nº 1 e nº 2 destacam a grande participação da modalidade de produção em que as cooperativas compram o próprio terreno com o financiamento – aquisição de terreno e construção. Logo, muitas cooperativas precisaram enfrentar o problema do acesso

¹⁵ O FDS financia o PCS e o PMCMV-E. Foi criado no início dos anos 1990 no governo Itamar Franco e seus recursos, que estavam sem destinação, foram utilizados na criação do PCS (NAIME, 2009: 120).

à terra disputando-a com outros atores, em especial incorporadores, construtoras e empreiteiras. Tais conflitos de poderes, especialmente quando favorecidos pela omissão do Estado, geram um uso seletivo do território que acaba punindo as populações mais pobres, fazendo com que ocupem os espaços mais isolados, mais dispersos e mais distantes dos grandes centros e dos centros produtivos (SANTOS, 2002: 302).

Tabela nº 1 – PCS: empreendimentos contratados (por modalidade)

Modalidade	Contratos		UH		Valor financiado		Custo médio unitário (R\$)
	nº	%	nº	%	R\$	%	
Aq. de Terreno e Construção	145	42,9	11.325	51,9	243.861.517,82	56,9	21.533,03
Construção em Terreno Próprio	113	33,4	8.394	38,5	152.922.816,17	35,7	18.218,11
Conclusão, Ampliação ou Reforma	39	11,5	921	4,2	7.762.123,11	1,8	8.427,93
Aq. Material de Construção	30	8,9	763	3,5	13.196.988,26	3,1	17.296,18
Unidades Pulverizadas	7	2,1	166	0,8	2.763.496,45	0,6	16.647,57
Requalificação urbana	2	0,6	122	0,6	4.240.020,83	1,0	34.754,27
Constr. em Terreno de Terceiros	1	0,3	100	0,5	3.599.700,00	0,8	35.997,00
Não Informado	1	0,3	28	0,1	390.743,92	0,1	13.955,14
TOTAL	338	100,0	21.819	100,0	428.737.406,56	100,0	19.649,73

Contratos de jul./2005 a fev./2010.

FONTE: Elaboração da autora a partir de BRASIL, 2010.

Tabela nº 2 – PMCMV-E: empreendimentos contratados (por modalidade)

Modalidade	Contratos		UH		Valor financiado		Custo médio unitário (R\$)
	nº	%	nº	%	R\$	%	
Aq. de Terreno e Construção	38	53,5	4.746	69,4	180.633.354,38	77,4	38.060,13
Construção em Terreno Próprio	23	32,4	1.583	23,1	41.836.504,40	17,9	26.428,62
Constr. em Terreno de Terceiros	8	11,3	473	6,9	10.140.000,00	4,3	21.437,63
Constr. Terr. Prop./Terr. Terc.	2	2,8	39	0,6	777.850,00	0,3	19.944,87
TOTAL	71	100,0	6.841	100,0	233.387.708,78	100,0	34.116,02

Contratos até nov./2011.

FONTE: Elaboração da autora a partir de BRASIL, 2011b.

1.4.Cooperativas e movimentos sociais

Que lugar ocupa o cooperativismo habitacional no contexto mais amplo dos desafios urbanos brasileiros, marcado pelo “nó da terra” e pelas dificuldades de enfrentá-lo? Trata-se de uma nova forma de organização da sociedade civil? De um movimento com objetivos políticos bem definidos ou de uma nova forma de empreendedorismo?

Para Ermínia Maricato (2011) os movimentos sociais viveriam, hoje, o *fim de um ciclo*. Iniciado na luta contra a ditadura pelos movimentos de “luta pela reforma urbana”, esse ciclo teria chegado ao fim com a criação do Ministério das Cidades, em 2003. A autora

aponta o “declínio, a perda da ofensividade e a fragmentação dos movimentos sociais reunidos sob a bandeira da Reforma Urbana”, chamando a atenção para a “perda da centralidade da questão da terra urbana ou do direito à cidade”, processo que teria se iniciado nos anos de 1990, mas que ganharia força “durante o governo Lula” (*Ibid.*: 10).

Do ponto de vista de Maricato, o Governo Lula teria proporcionado a abertura de “espaços e instituições vistas como ‘do poder’ para os militantes sociais”, ao mesmo tempo em que “lideranças sindicais e sociais elegeram-se para cargos parlamentares e para cargos executivos” (*Ibid.*: 143). Nesse processo, teria ocorrido o afastamento dos movimentos sociais, sobretudo os urbanos, “das ações de confronto político, de autonomia, de independência política e de utopia social”. Em paralelo, teria se reforçado a institucionalização, a criação de esferas de participação popular e o aperfeiçoamento legal para alcançar um genérico e ambíguo “direito à cidade” (*Ibid.*: 152-3).

Na mesma linha de pensamento, Pedro Arantes (2011: 241), entende que o significado histórico da “nova mobilização produtiva das forças populares” estaria “dissociado de um programa e uma prática de reforma urbana” e que “a luta pela transformação social mais ampla saiu de pauta”.

O trabalho de Felipe Drago (2011) analisou as condições de mobilização e atuação de organizações populares atuantes na RMPA que integram o Conselho das Cidades: a Central de Movimentos Populares (CMP), a Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM) e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM). Drago (2011:124-7) observou que, com o novo papel de implementar programas habitacionais, estes três grupos passaram a separar os quadros de execução dos empreendimentos das ações cotidianas de luta política. Desta forma, poderiam continuar desafiando o poder sem que as lideranças políticas fossem absorvidas pelas questões operativas dos empreendimentos. Para essas lideranças, a luta pela reforma urbana seguiria acontecendo, agora com mais recursos financeiros e com mais possibilidade de diálogo com o poder público.

Na visão dos movimentos, os empreendimentos podem, esporadicamente, contribuir no confronto político através da projeção política das lideranças ou do reforço da sua base social. Mas a importância estratégica dos empreendimentos varia muito de acordo com os movimentos sociais a que se articulam (*Ibid.*: 125).

De um certo ponto de vista, Drago (2011: 120) conforta os argumentos de Maricato (2011) e Arantes (2011) ao afirmar que “o PCS, na prática, não está permitindo ou

fomentando diretamente o confronto político ou a mudança social, está apenas possibilitando o aprendizado aos movimentos sobre como prover habitação utilizando as ferramentas do capitalismo”. Drago (2011: 126) também concorda com Maricato (2011) ao constatar que a necessidade de cooperação entre o Estado e os movimentos sociais “torna a autogestão politicamente desmobilizadora para os movimentos”.

Onde Maricato, Arantes e Drago identificam uma forte ameaça aos movimentos e organizações sociais, Dowbor (2011: 64) provavelmente encontraria um interessante objeto de análise: “vale a pena hoje pensar que tipo de organização da sociedade está sendo construído pelas políticas sociais”. Por este ângulo, o estudo de Drago (2011: 125) aponta que as decisões tomadas nos empreendimentos não costumam envolver os beneficiários e que a centralização em “poucas pessoas” não favoreceria o estabelecimento de vínculos de solidariedade alternativos ao individualismo que impera na sociedade – nem favorece, na prática, a ampliação da base social engajada e de lideranças dos movimentos.

A literatura aqui evocada reforça que o debate sobre as formas de produção da moradia e suas relações com os movimentos sociais precisam ser aprofundadas, como apontou Maricato (2009), especialmente em se considerando que o panorama da produção da moradia no Brasil está em profundas transformações.

A autogestão passa a ter maior expressão justamente no momento em que surge um Programa, o Minha Casa, Minha Vida, que dinamiza o mercado de terras e mobiliza empresários na produção de habitação de baixa renda. Como os empreendimentos realizados pelas cooperativas habitacionais se inserem no contexto mais amplo do sistema capitalista de produção de moradias? Como essas cooperativas dão conta de tarefas normalmente associadas à figura do incorporador imobiliário, como aquisição de terreno, contratação de projetos, de financiamentos, de mão-de-obra? Como, ao desempenharem essas tarefas, elas associam princípios de solidariedade, que nada têm a ver com a figura do incorporador imobiliário? Como enfrentam o “nó da terra”? A que localizações no espaço urbano elas têm acesso? Qual o caminho percorrido até a aquisição dos terrenos? Como experimentaram a conjuntura pós-Estatuto da Cidade? Que relações estabelecem com o poder público? Como as lideranças das cooperativas se relacionam com os associados? Embora não responda a todas essas questões com o mesmo grau de aprofundamento, essa dissertação foi orientada para respondê-las.

CAPÍTULO 2

METODOLOGIA DA PESQUISA

A estratégia de pesquisa desta dissertação é o estudo de caso. O trabalho (a) enfoca um fenômeno contemporâneo da vida real, (b) envolve eventos sobre os quais o investigador tem pouco controle e (c) procura responder a perguntas do tipo “como” (YIN, 2010: 22): como os empreendimentos autogestionários se inscrevem no sistema formal de produção da moradia? Como as cooperativas habitacionais autogestionárias enfrentam o problema do acesso à terra?

O estudo de caso é uma investigação empírica que aborda um fenômeno contemporâneo “em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes” (*Ibid.*: 39). O estudo de caso, segundo Yin (2010), possibilita uma maior aproximação da complexidade de um caso concreto, o que é impossível através de avaliações quantitativas.

Este capítulo apresenta e justifica a escolha da cooperativa dos Correios como unidade de análise e dos seus seis empreendimentos como subunidades de análise do estudo de caso. Também serão expostas as questões orientadoras e as técnicas de coleta de dados utilizadas, que envolvem outras metodologias qualitativas, as quais complementam e enriquecem os achados de campo. O capítulo finaliza analisando a atuação da Caixa Econômica Federal (CEF) com relação à autogestão no Rio Grande do Sul e fazendo uma apresentação introdutória dos empreendimentos estudados.

2.1. Definição do estudo de caso

Este estudo de caso trata da experiência da Cooperativa Habitacional dos Empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (COOHRREIOS), fundada em 2004 para acessar os recursos do Programa Crédito Solidário (PCS) no contexto da política de fomento a cooperativas habitacionais que ocorreu em Porto Alegre. A COOHRREIOS integra a Central de Movimentos Populares (CMP)¹⁶ e o movimento cooperativista ligado ao Fórum de Cooperativas de Porto Alegre, uma “rede de troca de saberes sobre rotinas de empreendimentos habitacionais” (DRAGO, 2011: 98).

A COOHRREIOS tem seis empreendimentos na RMPA – três concluídos, financiados pelo PCS, e três em construção, financiados pelo PMCMV-E. Trata-se da cooperativa que mais produziu empreendimentos na RMPA através dos dois programas.

Todos os empreendimentos analisados integram a modalidade “Aquisição de Terreno e Construção”, ou seja, a própria cooperativa precisou comprar os terrenos. O regime de construção recorrente é a administração direta, havendo a contratação de profissionais ou empresas para executar as obras e serviços. Todos os empreendimentos empregaram técnicas construtivas convencionais e adotaram tipologias de casa térrea (ainda que o partido arquitetônico varie), compostas por dois dormitórios, sala, cozinha, banheiro e uma pequena área de serviço. As características gerais dos empreendimentos estão sintetizadas no Quadro nº 1.

Quadro nº 1 – Empreendimentos estudados

Município	Nome	Data de contratação da proposta	Programa	UH	Estágio
Viamão	Loteamento Vivendas São Tomé ¹	20/02/2006	PCS	204	Concluído
Alvorada	Loteamento Porto Verde I	15/05/2007	PCS	37	Concluído
Esteio	Condomínio Residencial Mesquita	18/06/2008	PCS	36	Concluído
Alvorada	Loteamento Porto Verde II	2010	PMCMV-E	24	Em execução
Viamão	Loteamento Eldorado	2010	PMCMV-E	157	Em execução
São Leopoldo	Loteamento Santo Antônio II	2011	PMCMV-E	28	Em execução

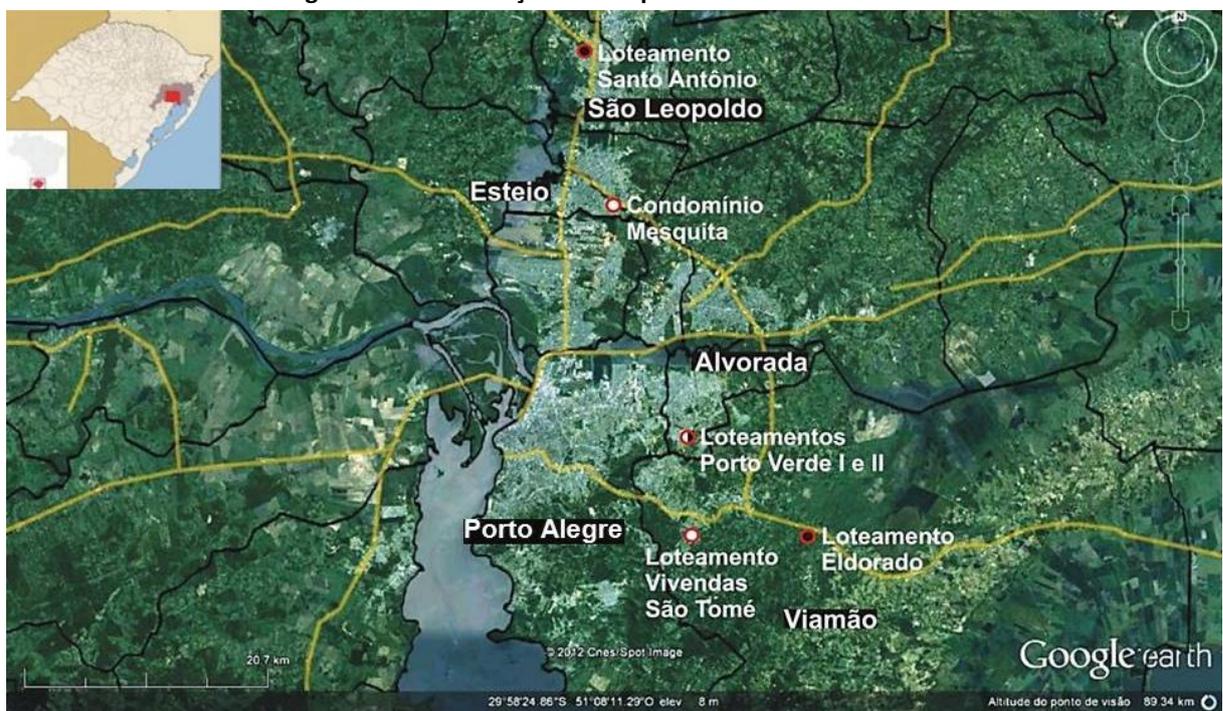
¹Empreendimento realizado em conjunto com outras três cooperativas: COOHAGIG, COOHATERRA e COOPHABON.

¹⁶ Consta no sítio do FNUR que a CMP articula movimentos sociais diversos preservando-lhes a autonomia. Ela atua em 15 estados e reúne movimentos populares como ONGs de mulheres, movimentos de negros, associações comunitárias, culturais, indígenas, ecológicas, de luta por moradia e de rádios comunitárias.

O sítio da COOHRREIOS lista outros empreendimentos da cooperativa, ainda em fase de projeto, estudo ou análise na CEF localizados nos seguintes municípios: Capão da Canoa, Caxias do Sul, Charqueadas, Guaíba, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Panambi, Pelotas, Porto Alegre e Santa Maria. Nessas localidades, há casos que envolvem doação de terreno por parte da prefeitura e atendimento a cadastros municipais de demanda habitacional. Algumas negociações visando a realização desses empreendimentos já duram mais de cinco anos. O projeto de Porto Alegre será construído em terreno doado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT).

A unidade de análise deste estudo de caso possibilita diversas comparações, uma vez que os empreendimentos foram realizados em épocas diferentes, em programas diferentes e em municípios diferentes (ver Figura nº 1). Também representa um modelo de cooperativismo que, através da divulgação da própria COOHRREIOS, está se espalhando pelo interior do Rio Grande do Sul e por estados como Acre, Bahia e Minas Gerais, aproveitando-se da abrangência nacional da instituição à qual se vincula.

Figura nº 1 - Localização dos empreendimentos estudados



FONTE: Elaboração da autora / Google Earth, 2002 / Wikipedia.

2.2. Questões orientadoras e técnicas de coleta de dados

Para responder às perguntas principais desta pesquisa foram consideradas quatro questões orientadoras: o *processo da compra do terreno*, identificando os atores envolvidos, os fatores considerados, os terrenos cogitados, a cronologia dos fatos, os valores e dados gerais dos empreendimentos; a *inserção urbana* dos terrenos adquiridos, focando a análise na contribuição para a inclusão socioespacial dos moradores; a *relação da cooperativa com o poder público*; e a *relação da liderança da cooperativa com os cooperados*.

A Figura nº 2 sintetiza e relaciona as perguntas principais, as questões orientadoras e as questões pontuais que foram consideradas neste trabalho.

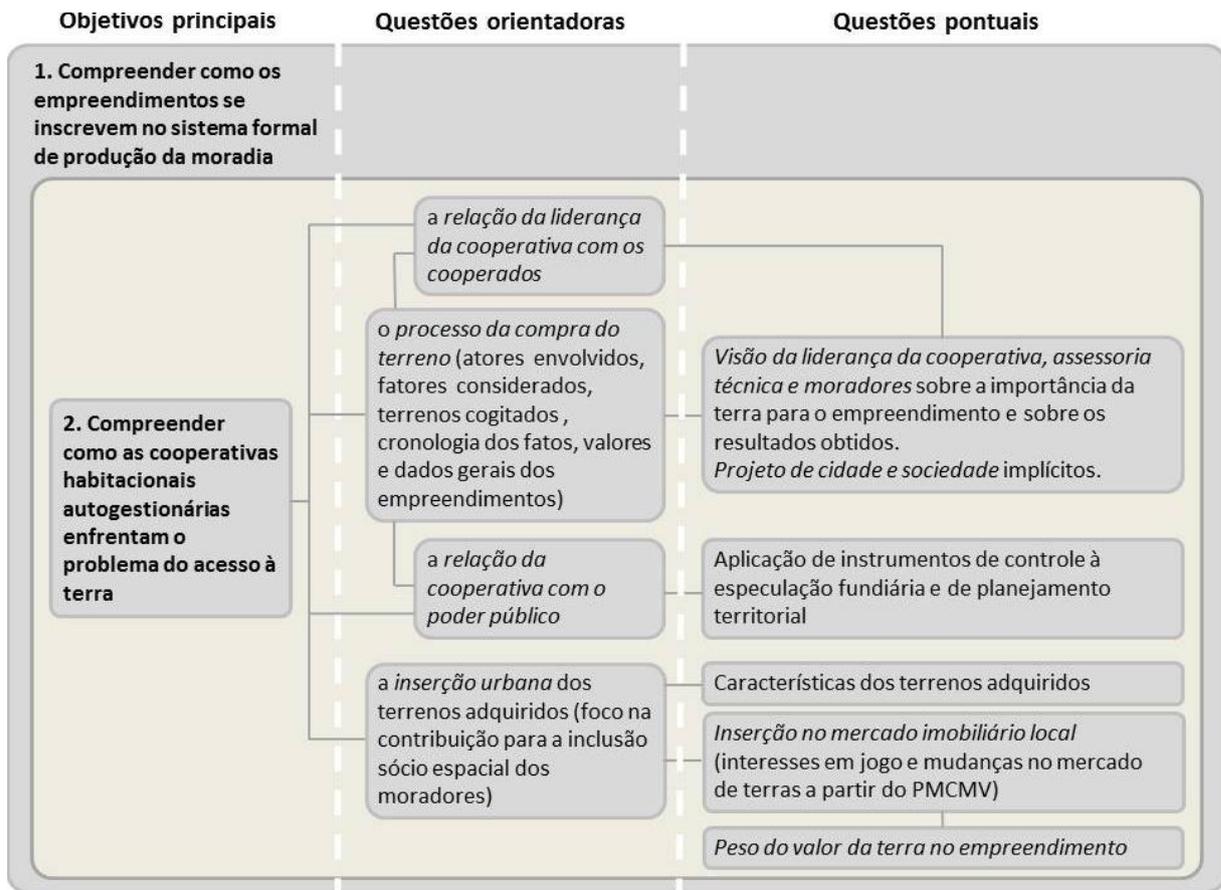
É possível observar que as quatro aplicações de um estudo de caso enumeradas por Yin (2010: 41) estão presentes neste trabalho. São elas:

1. “*explicar* os presumidos vínculos causais nas intervenções da vida real que são demasiado complexos para as estratégias de levantamento ou experimentais”;
2. “*descrever* uma intervenção e o contexto da vida real no qual ela ocorreu”;
3. “*ilustrar* determinados tópicos em uma avaliação, novamente em um modo descritivo”;
4. “*explorar* as situações em que a intervenção sendo avaliada não possui um único e claro conjunto de resultados.”

Aspectos metodológicos importantes foram desenvolvidos a partir do contato com o campo, como a elaboração das hipóteses e das questões orientadoras, pois num estudo de caso nem sempre é possível obtê-las a partir da literatura disponível (YIN, 2010: 59; BECKER, 1999: 43). Ao longo do trabalho o projeto de pesquisa original foi aperfeiçoado (YIN, 2010:86) e houve o ajuste de algumas técnicas de coleta de dados às circunstâncias encontradas no campo – o que é recorrente em pesquisas sociológicas (BECKER, 1999: 13).

Nos estudos de caso há “muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados”. Para lidar com a complexidade envolvida é “essencial usar múltiplas fontes de evidência, de forma que os dados convirjam de modo triangular” (YIN, 2010: 22). Para fazê-lo, foram empregadas técnicas complementares de pesquisa qualitativa, que também contribuíram para “coletar uma série mais rica e forte de evidência” (*Ibid.*: 87). A principal técnica de coleta de dados, informações e evidências foi a *entrevista semiestruturada*, mas foram utilizadas também a *pesquisa documental* e a *observação*.

Figura nº 2 - Perguntas de pesquisa



As *entrevistas semiestruturadas* foram utilizadas para responder sobre o processo da compra do terreno, as articulações entre os diferentes atores, os pontos de vista sobre a questão fundiária e os interesses envolvidos. Os roteiros das entrevistas constam em anexo neste trabalho. Foram entrevistados os seguintes atores: (a) o Coordenador Administrativo da cooperativa; (b) um facilitador do empreendimento ligado à cooperativa; (c) o arquiteto ou engenheiro que auxiliou na procura por terrenos; (d) corretores imobiliários atuantes na região do empreendimento; (e) moradores dos empreendimentos concluídos; e (f) técnicos da prefeitura. O Quadro nº 2 relaciona os atores entrevistados nesta pesquisa.

O projeto de pesquisa previa a realização de entrevistas com integrantes da Gerência de Desenvolvimento Urbano (GIDUR) da CEF, devido à sua importante participação na viabilização do expressivo número de empreendimentos habitacionais autogeridos construídos no Rio Grande do Sul. Contudo, para os objetivos deste trabalho, mostrou-se viável a utilização das entrevistas realizadas em 2010 por equipe de pesquisa do IPPUR/UFRJ, coordenada por Luciana Corrêa do Lago. Naquela ocasião, foram entrevistados o gerente de engenharia, arquitetura e trabalho social da GIDUR/RS e os supervisores técnicos e

operacionais de Habitação de Interesse Social¹⁷. As considerações por eles realizadas serão referidas neste trabalho sob a forma coletiva de “Equipe da GIDUR/RS”.

Quadro nº 2 – Quadro de entrevistados

		Entrevistado					
		Liderança	Facilitador	Engº./ Arqº.	Corret. Imob.	Moradores	Técnico da prefeitura
Empreendimento	Lot. São Tomé (Viamão)	P. Machado (COOHRREIOS) Janete (COOHAGIG) Rosane (COOHATERRA) Angélica (COOPHABON)	José Fernando (funcionário dos Correios)	Engº. Joni	Dois	Três	Assistente social
	Lot. Porto Verde I (Alvorada)	Paulo Machado	-	Arqº. Osmar	Dois e Osmar	Três	Secretário de Habitação
	Cond. Mesquita (Esteio)	Paulo Machado	Marco Antônio (cooperado)	Engº. Joni	Dois	Três	Secretária de Habitação
	Lot. Porto Verde II (Alvorada)	Paulo Machado	-	Arqº. Osmar	Dois e Osmar	-	Secretário de Habitação
	Lot. Eldorado (Viamão)	Paulo Machado	José Fernando	Engº. Joni	Dois	-	Assistente social
	Lot. Sto Antônio (São Leopoldo)	Paulo Machado	M. Teresinha (cooperada)	Engº. Joni	Três	-	Equipe da SEHAB

Como critério básico, os entrevistados deveriam ter o conhecimento necessário para responder acerca das questões de pesquisa que lhes diziam respeito. O Coordenador Administrativo da COOHRREIOS teve forte atuação em todos os empreendimentos e, por isso, foi o contato inicial da pesquisa. Os nomes do facilitador do empreendimento e do arquiteto/engenheiro entrevistados foram por ele indicados. Esses três atores tiveram um papel de informantes-chave e as informações por eles fornecidas se complementam e se controlam mutuamente. Eles serão brevemente apresentados a seguir.

Paulo Machado é o Coordenador Administrativo da COOHRREIOS. Participou ativamente de todos os empreendimentos desde a idealização até a execução e, por isso, tem amplo domínio dos procedimentos e informações a eles relacionados. Se expressa com facilidade e mostra-se hábil para agregar parceiros. Em Porto Alegre, Paulo Machado foi vice-presidente da associação de moradores da Vila Renascença, onde se envolveu com a luta pela regularização fundiária da área nos anos 80. Atuou ainda como delegado do

¹⁷ Foram entrevistados os funcionários Eduardo Speggiarin, Gilson Kegler, Gustavo Meinhardt, Jaqueline Damo e Luiza Cheuiche e o funcionário aposentado Ricardo Fehron.

Orçamento Participativo (OP), onde integrou o conselho temático da habitação (DRAGO, 2011: 60).

Janete era Coordenadora Administrativa da COOHAGIG na época da realização do empreendimento Vivendas São Tomé. Deixou a liderança da cooperativa, mas continua atuando como líder comunitária no OP de Viamão desde 2006. Rosane era coordenadora da COOHATERRA e também deixou o cargo. Em 2011, voltou à direção da cooperativa na função de vice-coordenadora. A coordenadora administrativa da COOPHABON que acompanhou a origem do empreendimento não quis participar da pesquisa. Em seu lugar foi entrevistada sua sucessora, Angélica. Angélica é coordenadora estadual da CMP e preside o Conselho Municipal de Habitação e Acesso à Terra (COMATHAB) da prefeitura de Porto Alegre. Também iniciou sua militância política na Vila Renascença na década de 1980.

Paulo Franqueira igualmente contribuiu para algumas reflexões deste trabalho, ainda que sem ter sido formalmente entrevistado. Franqueira acompanhou todos os empreendimentos da COOHRREIOS, onde trabalhou em contato direto com os associados. É especialista em Gestão de Cooperativismo e possui um olhar crítico em relação a algumas características do cooperativismo praticado. Atualmente, é Coordenador Administrativo da COOHAGIG.

José Fernando foi chefe de Paulo Machado na EBCT. Tem contatos junto à prefeitura e à Câmara de Vereadores de Viamão que se mostraram decisivos. Depois de aposentado, dedicou-se em viabilizar o Loteamento Eldorado.

Marco Antônio trabalha na EBCT em Sapucaia do Sul e reside no empreendimento de Esteio, município vizinho. Sócio fundador da cooperativa, desempenhou um papel de liderança local congregando os cooperados e realizando trâmites burocráticos. Também integrou a Comissão de Obras do empreendimento.

Márcia Teresinha é funcionária da EBCT em São Leopoldo e acompanhou todo o processo do empreendimento localizado naquela cidade. Ela facilitou os trâmites burocráticos junto à prefeitura e tratou diretamente com os cooperados. Mas não é beneficiária do empreendimento, pois sua renda excede o limite admitido pelo PMCMV-E.

O engenheiro Joni acompanhou a COOHRREIOS nos empreendimentos de Viamão, Esteio e São Leopoldo. Começou a trabalhar com cooperativas habitacionais de interesse social em 1997. O engenheiro mostrou-se comprometido com a factibilidade dos projetos e presença constante junto aos canteiros e às cooperativas, onde atua “sempre que surgem

dificuldades”: por exemplo, foi à Brasília reivindicar o aumento do valor financiado e participou das negociações com proprietários de terras. Joni conheceu a COOHRREIOS através do Fórum das Cooperativas e do DEMHAB.

O arquiteto Osmar é dono de uma pequena construtora, responsável pela execução das obras da COOHRREIOS. É militante da União das Associações dos Moradores de Alvorada (UAMA) e tem dado importante contribuição para a viabilização dos empreendimentos localizados naquele município. Tem curso de corretagem de imóveis e, embora jamais tenha exercido essa profissão, conhece bem o mercado de imobiliário de Alvorada.

Os corretores imobiliários entrevistados foram escolhidos via pesquisa na internet. Por esse meio, foram procurados corretores com atuação no bairro ou região do empreendimento, visando obter uma visão do mercado imobiliário na área estudada e no município como um todo. Foram entrevistados pelo menos dois corretores de cada município com o propósito de exercer algum controle sobre as respostas. Em Alvorada, os corretores tinham atuação limitada ao bairro estudado e suas informações foram complementadas pelo arquiteto Osmar, que conhece o mercado de terras do município. Em São Leopoldo, ocorreu o contrário: os dois corretores entrevistados dominavam o panorama geral do mercado imobiliário, mas recomendaram a entrevista de corretores atuantes especificamente no bairro estudado.

Moradores dos empreendimentos concluídos foram entrevistados para verificar as implicações do local de moradia sobre o cotidiano. Eles complementaram e serviram para controlar informações obtidas por outras fontes e contribuíram para analisar a relação entre cooperativa e cooperados. Para participar da pesquisa, os entrevistados deveriam ser cooperativados à época da execução do empreendimento. O procedimento idealizado para a escolha dos entrevistados foi o seguinte: o Coordenador Administrativo indica dois ou três moradores dentre os quais sairá o primeiro entrevistado. Este, por sua vez, indica outro morador, e assim sucessivamente. Entretanto, não foi possível aplicar este procedimento a todos os empreendimentos, pois, embora as entrevistas fossem realizadas em finais de semana, muitos dos moradores indicados não foram encontrados em suas residências. Em Alvorada, por exemplo, nenhum dos indicados foi localizado e optou-se por entrevistar aleatoriamente as pessoas que estavam em casa, preservando-se os critérios que habilitam a participação na pesquisa.

Foram entrevistados três moradores em cada empreendimento concluído, o que se mostrou suficiente para atingir a saturação nas questões referentes ao entorno, de cunho genérico e impessoal, tratando principalmente da existência e funcionamento de equipamentos, serviços e infraestrutura. Nas questões referentes à cooperativa ou que envolveram opinião sobre diversos aspectos do empreendimento não se pretendeu alcançar relevância estatística. As informações obtidas se mostraram suficientes para lançar luz sobre eventuais satisfações, insatisfações ou conflitos existentes durante o processo de produção e/ou após a conclusão do empreendimento. Nos empreendimentos em execução conversou-se informalmente com moradores do entorno.

Um técnico do setor ou secretaria de habitação da prefeitura local foi entrevistado para examinar como o tema da habitação de interesse social tem sido tratado nas diversas realidades municipais. Foram verificados os principais programas habitacionais, a existência de incentivos à autogestão, a origem dos recursos de financiamento, a legislação e os instrumentos de controle da especulação fundiária e de planejamento territorial (plano diretor, plano de habitação de interesse social). Por se tratar de questões genéricas, os técnicos foram entrevistados aleatoriamente de acordo com sua disponibilidade de tempo para colaborar com a pesquisa.

No total, foram realizadas 31 entrevistas, de maio de 2011 a abril de 2012. A maioria delas foi gravada, apresentando duração média de meia hora. A seguir, serão tratadas as técnicas de coleta de dados que complementam e/ ou servem ao controle das informações obtidas nas entrevistas, procedimento que busca agregar validade interna ao estudo de caso.

A *pesquisa documental* foi utilizada na consulta: (a) aos Volumes Jurídico e de Engenharia de cada empreendimento; (b) às fichas de inscrição dos cooperados; (c) às informações constantes em sítios e *blogs* da cooperativa; (d) a Planos Diretores, PLHIS e outras leis municipais. A técnica da *observação* foi empregada para verificar *in loco* as condições de acessibilidade, qualidade e proximidade de equipamentos, serviços e infraestrutura nos empreendimentos. As fotografias que ilustram este trabalho, realizadas pela autora, retratam alguns destes elementos. As imagens aéreas do *Google Earth* foram utilizadas como ferramenta de visualização e compreensão de alguns aspectos espaciais. Nelas foram mapeados os principais equipamentos e serviços urbanos utilizados pelos moradores, priorizando as informações obtidas nas entrevistas complementadas pela observação *in loco* e pelas indicações do *Google Earth*. No caso dos empreendimentos em

execução, foram consideradas as facilidades urbanas atualmente à disposição dos futuros moradores, identificadas através de conversas com moradores do entorno e das demais técnicas antes mencionadas. Os valores de distância e tempo referidos no texto foram extraídos do *Google Maps* e de entrevistas com moradores, controlando-se mutuamente. O fato de se analisar empreendimentos concluídos e em execução não representou qualquer prejuízo à resposta das questões orientadoras da dissertação.

Os Volumes Jurídico e de Engenharia reúnem a documentação dos empreendimentos entregue à CEF e foram disponibilizados para consulta pela GIDUR/RS. Desse material foram extraídos diversos dados apresentados nesta dissertação: valores, áreas, datas, análises da CEF sobre cada empreendimento, laudos de avaliação dos imóveis e informações sobre os proprietários dos terrenos. Os valores relativos ao empreendimento Vivendas São Tomé são aproximados, considerando o material disponível e os valores divulgados pelo MCidades. O projeto desse empreendimento foi contratado em cinco módulos e alguns volumes estavam faltando ou incompletos. Além disso, o valor do financiamento sofreu modificações consideráveis e os orçamentos ficaram desatualizados: no primeiro módulo, passou-se de 13 mil reais/UH para 19 mil/UH, após reivindicação junto ao MCidades; o segundo e o terceiro módulos foram realizados com 20 mil reais/UH; e os módulos finais superaram os 23 mil/UH. Os documentos do empreendimento Porto Verde I não puderam ser acessados, pois não constavam no arquivo da GIDUR. Por isso, os valores e dados deste empreendimento são os fornecidos pelo arquiteto Osmar, executor da obra.

As fichas cadastrais dos cooperados, as entrevistas com os moradores e os relatos de lideranças sobre histórias de vida dos moradores ajudam a entender o significado dos empreendimentos na perspectiva da vivência dos beneficiários. O local de origem dos moradores foi mapeado a partir das fichas cadastrais das quais se extraiu o endereço residencial anterior. O grau de organização deste material varia bastante de acordo com a cooperativa. Em geral, está desorganizado e incompleto. Seguidamente as listas atualizadas de moradores não conferem com as fichas dos cooperados arquivadas. Neste trabalho, foram considerados somente os nomes que constavam tanto na lista quanto no arquivo das cooperativas, que são, supostamente, os atuais moradores dos empreendimentos.

As informações obtidas foram mapeadas sobre base cartográfica através do *software* gvSIG. A base cartográfica utilizada divide a RMPA em Áreas de Expansão da Amostra (AED). Em Porto Alegre, as AED correspondem aos bairros. Em outros municípios, elas podem

corresponder ao município inteiro, à soma de bairros ou a áreas consideradas similares pelo IBGE. No empreendimento Vivendas São Tomé foram mapeados somente 41,67% dos moradores, devido ao extravio das fichas cadastrais de uma das cooperativas. No Porto Verde I, foram mapeados 91,89%; no Condomínio Mesquita, 86,11%; no Porto Verde II, 62,5%; no Loteamento Eldorado, 96,82%; e no Loteamento Santo Antônio, 53,57%. Os dados são de maio de 2011.

Após a realização da coleta de dados procedeu-se a análise sobre a inserção urbana do terreno buscando verificar sua contribuição para a inclusão socioespacial dos moradores. Foram examinadas as seguintes categorias propostas por Jean Lojkine (1981:167; 222-3) e Flávio Villaça (2001: 74):

- a) A oposição entre o centro, onde o preço do solo é mais caro, e a periferia;
- b) A separação entre zonas de moradias reservadas às camadas sociais mais privilegiadas e zonas de moradia popular;
- c) A segregação no nível dos equipamentos coletivos;
- d) A segregação no nível do transporte domicílio-trabalho;
- e) A acessibilidade a centralidades.

O estudo de caso, como ressalta Yin (2010: 61), não busca a “generalização estatística”, e sim, uma “generalização analítica”, que lhe irá conferir validade externa. Na “generalização analítica”, uma teoria previamente desenvolvida é usada como um padrão com o qual são comparados os resultados empíricos do estudo de caso. Por haver poucos estudos relacionados ao tema mais específico desta dissertação, não foi ainda desenvolvido um padrão ao qual se poderia comparar os achados da pesquisa. Os resultados deste trabalho ajudarão a compô-lo e sua recorrência nas práticas de outras cooperativas precisará ser verificada através de outros estudos. No entanto, esse fato não desmerece o estudo de caso como delineamento de pesquisa, pois é útil para a compreensão de fenômenos complexos em profundidade e possibilita avanços na teoria (YIN, 2010: 39).

2.3.A Caixa e os empreendimentos

Antes de apresentar os empreendimentos estudados é preciso enfatizar o importante papel exercido no processo pela Caixa Econômica Federal (CEF), através de sua Gerência de Desenvolvimento Urbano (GIDUR). O trabalho da Equipe da GIDUR revelou-se decisivo para

os resultados alcançados pelos programas de autogestão no Rio Grande do Sul. Além disso, algumas percepções da Equipe reforçam a pertinência das questões investigadas nesta dissertação.

A GIDUR lida diretamente com cooperativas, prefeituras e construtoras orientando e esclarecendo dúvidas sobre as normatizações dos programas habitacionais. No PCS, recebeu a documentação de todos os empreendimentos do estado e centralizou o atendimento às entidades¹⁸, uma vez que as agências da CEF, que também poderiam atendê-las, não tinham o PCS como prioridade e seus funcionários desconheciam os procedimentos do Programa. Esta situação alterou-se com o PMCMV-E, que passou a integrar as “metas de trabalho” dos funcionários da CEF. Portanto, a Equipe da GIDUR/RS domina o panorama da produção de habitação de interesse social financiada pelo governo federal.

A Equipe da GIDUR/RS destacou aspectos que podem ter determinado o bom desempenho quantitativo dos programas habitacionais autogestionários no estado enfatizando a atuação de dois agentes:

a) os movimentos sociais do Rio Grande do Sul

- contam com uma tradição cooperativista, principalmente no cooperativismo rural;
- desejavam a criação do PCS, tendo-o reivindicado;
- são perseverantes e lutam pelos seus interesses – sabem fazer política e estão dispostos a aprender a produzir habitação;
- têm boa capacidade de interlocução com a CEF – procuram seguir a normatização do programa, mas, se necessário, vão a Brasília pressionar para alterá-la;

b) a GIDUR/RS

- tem o respaldo do gerente de filial, o que é decisivo para programas menos rentáveis para a CEF, como o PCS;
- tinha um funcionário que trabalhou 30 anos na área de habitação e participou da criação do PCS, que tinha profundo conhecimento dos normativos e procedimentos;
- trabalhou o PCS fora da estrutura formal da CEF através de um grupo de cinco pessoas sensíveis à realidade social, com autonomia para tomar decisões;

¹⁸ Exceto as que se dirigiram a uma das três Representações de Desenvolvimento Urbano (REDUR) do Rio Grande do Sul, sediadas em Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Maria.

- tem funcionários comprometidos em resolver os problemas dos movimentos sociais, que procuram alternativas para evitar a interrupção dos processos e demonstraram boa-vontade na análise de crédito individual das famílias no PCS;
- investe tempo no atendimento aos movimentos sociais e sua assistência técnica prestando orientações minuciosas sobre os procedimentos necessários.

A Equipe da GIDUR/RS percebeu uma evolução gradual no processo de produção das cooperativas à medida que elas ganham experiência, mas reforçou a necessidade de acompanhamento a estas entidades:

Tem que ter um investimento muito grande junto a essas cooperativas, [...] no sentido de instrução, de caminhar junto com eles, de assistência técnica. Muitas vezes são 10, 15 reuniões para se conseguir um objetivo, mas que é construindo junto com eles, e eles vão se apropriando disso. O segundo empreendimento já é mais tranquilo que o primeiro, o terceiro é melhor que o segundo. [...] é uma evolução gradual. Não é uma coisa assim muito rápida, como quando se trabalha com empresas. [Com] construtoras é muito mais rápido, porque eles têm [...] quadro técnico próprio, eles têm todo um histórico. E os movimentos têm mais dificuldades, até pelas carências, mas eles chegam lá também. Mas tem que ter esse investimento de parte a parte [...] que acaba dando resultado lá na frente.¹⁹

É importante observar que a GIDUR precisou convencer muitas entidades da necessidade de cumprir a legislação urbanística e ambiental e de contratar um profissional para prestar assistência técnica, pois geralmente as cooperativas tratavam da aprovação dos projetos como sendo vinculada unicamente a decisões políticas. Ao reivindicarem o PCS, as cooperativas aparentemente não imaginavam que teriam pela frente tantos procedimentos burocráticos.

Segundo a Equipe da GIDUR, os seguintes fatores mostraram-se fundamentais para o êxito das cooperativas:

Primeiro: liderança. [...] Mesmo num movimento organizado, se em determinado momento [...] daquele projeto não tem liderança, o fator de insucesso é grande. O segundo fator é a capacidade dos representantes dessa comunidade de se articular, [...] [de transitar junto às instituições] para que as necessidades deles se resolvam. Terceiro: o apoio técnico [de arquitetura, engenharia, técnico-social]. Se você tem técnico qualificado [...] trabalhando pro movimento [...]. [Quarto:] que a comunidade beneficiada esteja a par de todo o processo, [...] que exista participação, engajamento de todos. Porque isso ajuda na sinergia do processo, inclusive na aceitação daquilo que eles recebem e na organização.

É comum as cooperativas trocarem experiências e informações, por exemplo, indicando os profissionais que lhes prestam assistência técnica. Esta dinâmica, que gera algumas similaridades nos procedimentos das cooperativas, acaba facilitando o diálogo com

¹⁹ Todas as citações relativas à Equipe da GIDUR foram transcritas da entrevista realizada em junho de 2010 por equipe de pesquisa coordenada por Luciana Corrêa do Lago, do IPPUR/UFRJ.

a CEF e o aprimoramento do processo. As lideranças das cooperativas pesquisadas perceberam o aperfeiçoamento da própria CEF, à medida que o PCS se ajustava, reconhecendo o comprometimento dos seus funcionários em adaptá-lo à realidade local.

Ao contrário do que se poderia esperar, a qualidade dos empreendimentos produzidos por construtoras não se mostrou muito superior aos autogestionários:

O [empreendimento] do construtor é melhor, eu não diria que [a diferença] é muito grande, mas tem uma diferença. O da construtora costuma ser mais ágil, como também tecnicamente melhor. Menos desperdício. E as cooperativas, em geral – talvez não seja o caso agora do PMCMV, que o valor é R\$ 45 mil – mas como os valores eram muito baixos, eles precisavam trabalhar com materiais de baixa qualidade.

Por outro lado, as cooperativas não se destacaram quanto ao desenvolvimento social proporcionado. Para a Equipe da GIDUR alguns empreendimentos autogestionários se assemelham a “um empreendimento privado, comercial”:

Ele [o empreendimento autogestionário] saiu um pouco da concepção original, de colaboração, de participação, de movimento e engajamento de todos, do solidário, do PCS. [...] O que se viu em alguns casos, inclusive aqui no RS, foi de alguns simplesmente acessarem a unidade, [...] sem ser membro da comunidade, tendo passado a ser a partir do programa, em função da casa.

A relação cooperativa-beneficiários seria bastante diversa: algumas estimulariam mais a participação, mas aparentemente não é incomum o fato dos beneficiários não estarem a par do processo e das decisões tomadas. Viu-se que um trabalho técnico-social consistente reduz significativamente a insatisfação dos cooperados.

As entidades tiveram dificuldades para contratar assistência técnica de arquitetura devido à escassez de recursos previstos para tanto pelo PCS. Muitos profissionais realizaram o projeto sem nenhuma garantia de que a proposta seria contratada e acabaram “fazendo um trabalho gratuito.” Mas mesmo em construtoras profissionais, na visão da Equipe da GIDUR, os projetos tenderiam a ignorar a relação do empreendimento com a cidade:

E eu continuo achando que os projetos são pobres, que existe uma falta de proposta urbana, de vida, de comunidade. Isso é uma deficiência que a gente sofre em todos os projetos, independente se é de cooperativa, da iniciativa privada, se é de prefeitura. Nem nos de prefeitura eles estão exatamente preocupados com essa visão. Tá faltando uma discussão de cidade [...].

Os profissionais que prestam assistência técnica mostraram-se fundamentais também para resolver problemas de matrícula dos terrenos e relativos a outras questões normativas e jurídicas, recorrentes no PCS. Processos de desmembramento de glebas, por exemplo, muitas vezes aumentaram significativamente o tempo para a aprovação dos projetos. Por isso, os técnicos da GIDUR orientam as entidades a optar por terrenos que não

necessitem de maiores investimentos em infraestrutura, como movimentação de terra, contenção e rampas de acesso, pois costumam ultrapassar os valores orçados.

Na experiência da Equipe da GIDUR, a localização dos terrenos adquiridos é condicionada essencialmente pelos valores de financiamento dos programas, já que poucas prefeituras doam terra às entidades. Por fim, segundo os técnicos da GIDUR, as avaliações de terrenos realizadas pela CEF após a implementação do PMCMV constatam que houve “aumento da especulação imobiliária” em diversas regiões.

2.4. Apresentação dos empreendimentos

2.4.1 Loteamento Vivendas São Tomé/Viamão

Este foi um dos primeiros empreendimentos realizados pelo PCS. As dificuldades iniciais com a burocracia, a necessidade de encontrar assessoria técnica e o desconhecimento do próprio agente financeiro sobre as normas do Programa estimulou quatro cooperativas a se unirem em um consórcio formado por duas cooperativas de origem sindical (a COOHRREIOS e a COOHATERRA, do sindicato dos professores do estado) e duas de origem comunitária (a COOHAGIG e a COOPHABON). Inicialmente havia uma quinta cooperativa, que abandonou o consórcio para seguir em outro empreendimento. A criação dessas cooperativas foi fruto da política de incentivo à criação de cooperativas habitacionais implementada por governos do PT (1989-2004) em Porto Alegre entre 1993 e 2004. Os integrantes das cooperativas consorciadas se conheceram no Fórum de Cooperativas da cidade. Todas haviam recebido uma Carta de Crédito do Ministério das Cidades individualmente, mas optou-se pela união por se acreditar que proporcionaria um encorajamento mútuo ante as dificuldades. A COOPHABON foi beneficiada com 85 casas, a COOHRREIOS com 59 e a COOHATERRA e a COOHAGIG com 30 cada.

A COOHRREIOS liderou o consórcio. A Cooperativa Habitacional dos Trabalhadores em Educação Pública e Privada do Rio Grande do Sul (COOHATERRA), também conhecida simplesmente por Ana Terra, surgiu em 1995, congregando professores e funcionários da rede estadual de educação. Chegou a realizar diversas atividades para arrecadar fundos, mas a baixa eficácia dessas estratégias provocou uma interrupção nos trabalhos. Em 2000 a

cooperativa voltou a operar e em 2003 definiu em assembleia o objetivo de comprar um terreno.

A Cooperativa Habitacional Bonsucesso (COOPHABON) foi criada em 2001 para tratar da regularização fundiária de um bairro periférico da capital – a Lomba do Pinheiro. A cooperativa foi muito divulgada em outros bairros e hoje conta com uma lista de espera com mais de 200 interessados. No empreendimento aqui analisado, a COOPHABON procurou beneficiar pessoas de menor renda, o que causou problemas de inadimplência.

A Cooperativa Habitacional Giuseppe Garibaldi (COOHAGIG) surgiu em 2002 formada por moradores de uma área irregular localizada em um bairro nobre da capital. A COOHAGIG chegou a conseguir recursos para comprar terra através do OP municipal, mas deles abriu mão em prol de outra comunidade, que também precisava de terras.

Algumas cooperativas já procuraram por terrenos antes da formação do consórcio. Em 1999, antes de ser formalmente instituída, a COOPHABON comprou um terreno situado em área de preservação ambiental, por falta de conhecimento e orientação técnica. A COOHATERRA, bastante organizada, chegou a alugar uma van para procurar terrenos em diversos bairros da Zona Sul, mas cada terreno localizado apresentava algum entrave que inviabilizava a realização do negócio. O terreno que mais agradou à cooperativa era objeto de longa disputa de herdeiros na justiça.

O Loteamento Vivendas São Tomé foi executado em cinco módulos. Os primeiros moradores para lá se mudaram em 2006, mas em abril de 2012 ainda havia casas não concluídas. O calote de uma das construtoras contratadas prejudicou consideravelmente o cronograma de obras. Com a defasagem do valor orçado, o recurso financiado tornou-se insuficiente, situação que se agravou após 2009, com o início do PMCMV, devido às dificuldades para encontrar mão-de-obra.

O empreendimento localiza-se em Viamão, município com cerca de 240 mil habitantes, território extenso e baixa densidade populacional (Censo IBGE, 2010). Em 2008, a cidade ocupava a 16ª posição entre os 31 municípios da RMPA quanto ao Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)²⁰, apresentando um desempenho particularmente ruim nos indicadores de saneamento (0,600) e renda (0,622) (ver Tabela nº

²⁰ Índice criado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) para classificar os municípios do Rio Grande do Sul. Varia de zero a um e abrange um conjunto amplo de indicadores sociais e econômicos, classificados em quatro blocos temáticos: educação; renda; saneamento e domicílios; e saúde.

3). O município é muito dependente de Porto Alegre no que se refere a emprego e ensino, o que implica no deslocando diário de grande contingente de pessoas (OBSERVATÓRIO, 2006). Devido à vasta área rural do município, sua população tem ocupação predominantemente agrícola. A cidade se caracteriza por abrigar grande número de trabalhadores vinculados ao setor terciário não especializado, como domésticos, ambulantes, catadores e operários da construção civil (MAMMARELLA, 2008).

Tabela nº 3 - IDESE da RMPA em 2008

Municípios	Geral	Rank.	Educação	Rank.	Renda	Rank.	Saneamento	Rank.	Saúde	Rank.
Porto Alegre	0,837	1º	0,866	7º	0,901	4º	0,750	1º	0,833	29º
Esteio	0,837	2º	0,896	1º	0,928	2º	0,637	8º	0,886	2º
Canoas	0,830	3º	0,849	16º	0,962	1º	0,663	4º	0,846	20º
Cachoeirinha	0,825	4º	0,864	9º	0,924	3º	0,667	3º	0,844	22º
Campo Bom	0,809	5º	0,855	13º	0,823	9º	0,683	2º	0,877	3º
Montenegro	0,794	6º	0,871	6º	0,828	8º	0,613	9º	0,866	10º
Ivoti	0,788	7º	0,884	2º	0,829	7º	0,55	14º	0,891	1º
Charqueadas	0,779	8º	0,882	3º	0,741	15º	0,651	6º	0,841	24º
Dois Irmãos	0,777	9º	0,849	17º	0,841	5º	0,544	16º	0,875	4º
São Leopoldo	0,761	10º	0,842	20º	0,747	14º	0,610	10º	0,844	21º
Gravataí	0,759	11º	0,864	8º	0,757	13º	0,556	13º	0,860	13º
Guaíba	0,753	12º	0,882	4º	0,723	20º	0,544	15º	0,864	11º
Novo Hamburgo	0,747	13º	0,842	18º	0,809	10º	0,496	17º	0,839	27º
Arroio dos Ratos	0,747	14º	0,862	10º	0,673	26º	0,650	7º	0,800	31º
Sapucaia do Sul	0,745	15º	0,852	15º	0,706	21º	0,568	12º	0,855	16º
Viamão	0,729	16º	0,836	22º	0,622	30º	0,600	11º	0,858	15º
Triunfo	0,725	17º	0,842	19º	0,837	6º	0,354	24º	0,866	8º
Alvorada	0,721	18º	0,813	27º	0,593	31º	0,662	5º	0,817	30º
São Jerônimo	0,719	19º	0,862	11º	0,696	24º	0,482	18º	0,835	28º
Taquara	0,719	20º	0,879	5º	0,700	22º	0,426	21º	0,870	6º
Estância Velha	0,718	21º	0,856	12º	0,731	19º	0,415	22º	0,872	5º
Eldorado do Sul	0,715	22º	0,817	26º	0,766	12º	0,434	20º	0,842	23º
Sapiranga	0,707	23º	0,828	24º	0,736	18º	0,397	23º	0,866	9º
Parobé	0,700	24º	0,837	21º	0,63	29º	0,464	19º	0,869	7º
S. Ant. da Patrulha	0,684	25º	0,854	14º	0,700	23º	0,323	25º	0,860	14º
Portão	0,661	26º	0,820	25º	0,767	11º	0,197	28º	0,861	12º
Nova Hartz	0,645	27º	0,831	23º	0,682	25º	0,229	26º	0,841	25º
Glorinha	0,642	28º	0,800	31º	0,736	17º	0,179	29º	0,854	18º
Nova Santa Rita	0,636	29º	0,81	29º	0,741	16º	0,153	30º	0,841	26º
Capela de Santana	0,633	30º	0,811	28º	0,667	27º	0,200	27º	0,854	17º
Araricá	0,605	31º	0,805	30º	0,641	28º	0,120	31º	0,854	19º
RS	0,772		0,853		0,821		0,570		0,846	

FONTE: Tabela elaborada pela autora a partir de dados da FEE, Secretaria do Planejamento e Gestão, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2008.

A cidade se estrutura ao longo da rodovia estadual RS-040. As paradas de ônibus nela situadas servem de referência para a localização de comércios, serviços e diversas vilas da

cidade. O loteamento em questão tem acesso pela Parada 42 e situa-se no bairro São Tomé. Está distante 20 km do centro de Porto Alegre e 9,5 km do centro de Viamão.

Na região do empreendimento, a urbanização é descontínua, espriada e sem integração viária. Predominam loteamentos densamente habitados por população de baixa renda que coexistem com alguns condomínios fechados. No entorno, há diversas áreas de preservação permanente e áreas verdes, muitas delas ocupadas (VIAMÃO, 2006). As Figuras nº 3 e nº 4 apresentam vistas do bairro.

Figura nº 3 – Via de acesso ao Lot. São Tomé



DATA: 2011.

Figura nº 4 – Via local no Bairro São Tomé



DATA: 2011.

O Loteamento Vivendas São Tomé (Figura nº 5) tem topografia acidentada. Há uma diferença de 30 metros entre o acesso (na cota mais alta) e a Área de Preservação Permanente, localizada junto a um arroio (na cota mais baixa). Os lotes adquiridos são dotados de infraestrutura, ainda que precária em vários aspectos. Já na época da compra a área tinha vias pavimentadas, meio-fio, rede de água, esgoto sanitário com estação de tratamento (a “primeira” da cidade), energia elétrica e iluminação pública. O loteamento deverá contar ainda com edifício-sede da associação de moradores e quadra de esportes, ainda não executados pelo loteador.

O empreendimento foi contratado pela CEF em 20/2/2006. Consiste em 204 unidades habitacionais com área construída de 42,90 m² cada adotando a planta baixa da Figura nº 6. Foram adquiridos cerca de 3,5 hectares por aproximadamente R\$ 1.995.000,00, perfazendo R\$ 57,25 por m² de terreno. Da área adquirida, 300,00 m² foram destinados à abertura de uma via local. Boa parte dos lotes mede 6,50 x 25,00m, mas os tamanhos variam bastante, definindo áreas entre 150,15 m² e 245,65 m². As cooperativas não aceitaram que

os lotes tivessem menos de 150,00 m².²¹ Os lotes menores estão mais próximos ao acesso, enquanto os maiores ficam mais distantes, isto como uma espécie de compensação, pois os moradores dividiram igualmente entre si todos os custos do empreendimento. O loteador ajustou o tamanho dos terrenos ao valor que as cooperativas poderiam pagar. Os terrenos que já haviam sido comercializados foram renegociados com os compradores para que os lotes das cooperativas ficassem agrupados. Por apresentar lotes menores que a exigência da legislação municipal, cada quadra foi aprovada como um condomínio e abriga integrantes das quatro cooperativas, conforme ilustra a Figura nº 7.

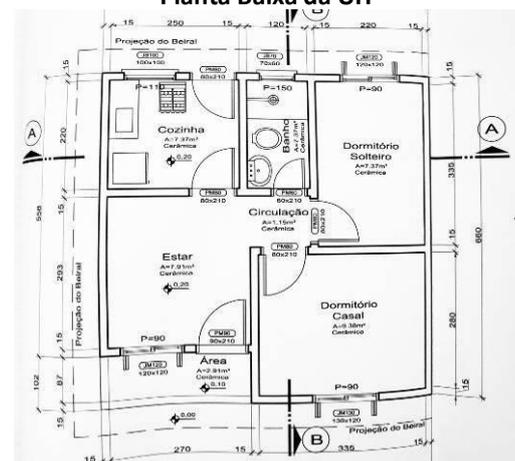
O financiamento do PCS foi de aproximadamente R\$ 4.325.500,00 que, somados aos R\$ 315.500,00 de contrapartida dos beneficiários, totalizaram um valor de R\$ 4.641.000,00. Alguns lotes apresentam um desnível de até três metros e reutilizou-se um projeto realizado para um terreno plano com o intuito de “economizar”²². No total, 32 lotes receberam aterro, o que exigiu a execução de fundações profundas, enquanto o padrão do empreendimento deveria ser de fundações rasas de pedra. Acrescidas dos 2.600 m³ de escavações mecânicas e dos 6.000 m³ de aterro e apiloamento, somaram um custo adicional da ordem de 56 mil reais. Deste modo, foram comprometidos R\$ 2.051.000,00 com o terreno, o que representa 44,19% do total e um custo de R\$ 58,89/m² de terreno. Cada lote custou cerca de R\$ 9.800,00 e o valor gasto por casa, somando construção e terreno variou entre R\$ 21.000,00 e R\$24.600,00²³, conforme o módulo.

Figura nº 5 – Lot. São Tomé: vista a partir do acesso



DATA: 2011.

Figura nº 6 – Lot. São Tomé:
Planta Baixa da UH



FONTE: Arquivo GIDUR/RS.

²¹ Ao final do capítulo, a Tabela nº 4 reúne as informações das áreas e valores de todos os empreendimentos.

²² Projeto contratado pelas cooperativas para terreno em Porto Alegre.

²³ Este valor considerou os recursos do financiamento e a contrapartida dos moradores. Ele inclui a aquisição do terreno, a construção das casas, os honorários dos profissionais de arquitetura, engenharia e do técnico social, gastos com legalização e gastos com urbanização e/ou infraestrutura.

Figura nº 7 - Planta do Loteamento Vivendas São Tomé



FONTE: Arquivo COHATERRA.

2.4.2. Loteamento Porto Verde I/Alvorada

O empreendimento Porto Verde I situa-se no bairro de mesmo nome em Alvorada. O município tem aproximadamente 196 mil habitantes (Censo IBGE, 2010). Seu pequeno território é bastante urbanizado, o que ocorre de maneira precária. Em 2008, a cidade ocupava a 18ª posição no que se refere ao IDESE da RMPA (Tabela nº 3), situando-se entre os cinco piores desempenhos nos indicadores de educação, renda e saúde. Em saneamento, é o 5º município em melhor situação que, ainda assim, é muito precária (0,662). Como Viamão, Alvorada também apresenta grande dependência em relação a Porto Alegre para onde se desloca diariamente quase metade da sua população com mais de 15 anos, para trabalhar ou estudar (OBSERVATÓRIO, 2006). Sua população tem ocupações de caráter popular ou operária (MAMMARELLA, 2008).

O bairro Porto Verde surgiu há 15 anos. Foi criado pelo Grupo Habitasul, que atua em diversos estados brasileiros nas áreas industrial e imobiliária²⁴. Como o município de um modo geral, o bairro Porto Verde também tem caráter popular (*Ibid.*, 2008). No entanto, dispõe de infraestrutura completa em termos de redes de água potável, drenagem pluvial, energia elétrica, iluminação pública, esgoto cloacal e pavimentação. Por exigência do incorporador, as edificações apresentam um padrão de acabamentos “mais elevado”, exigindo cobertura de telhas cerâmicas e esquadrias de madeira. O padrão edilício e de infraestrutura conferem ao bairro a aparência retratada na Figura nº 8. Os empreendimentos da COOHRREIOS estão distantes 18 km do centro de Porto Alegre e 6 km do centro de Alvorada.

Figura nº 8 – Bairro Porto Verde



DATA: 2011.

O Porto Verde I (Figura nº 9) foi contratado pela CEF em 15/5/2007. É composto por 37 UH com área construída de 40,00 m² cada, cuja planta baixa é ilustrada na Figura nº 10. A área das casas foi menor que no empreendimento anterior por causa do padrão dos materiais exigidos pela incorporadora do loteamento. Foram adquiridos 6.475,00 m² de terreno por aproximadamente R\$ 362.600,00. Todos os lotes são dotados da infraestrutura do bairro e medem predominantemente 7,00 x 25,00m.

²⁴A empresa pertence aos ex-proprietários dos bancos Habitasul e Sul-Brasileiro, falidos nos anos 1980. A Praia de Jurerê, “nacional” e “internacional”, localizada em Florianópolis, Santa Catarina, é um dos mais conhecidos empreendimentos imobiliários realizados pela empresa.

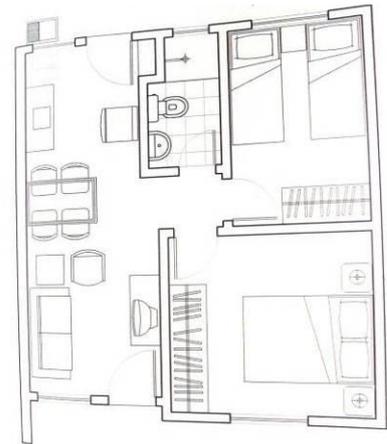
O Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) aportou R\$ 735.850,00, aos quais se somam R\$ 59.200,00 de contrapartida dos beneficiários, totalizando R\$ 795.050,00. O terreno não exigiu investimentos adicionais em infraestrutura e urbanização. Portanto 45,61% do valor do empreendimento referem-se ao terreno. À época, foram gastos R\$ 56,00/m² de terreno.

Figura nº 9 - Empreendimento Porto Verde I



DATA: 2011.

**Figura nº 10 – Porto Verde I:
Planta Baixa da UH**



FONTE: Arquivo GIDUR/RS.

2.4.3. Condomínio Mesquita/Esteio

O Condomínio Mesquita, localizado no município de Esteio, situa-se no bairro Jardim Planalto, na divisa com o bairro Parque Primavera. Esteio tem cerca de 81 mil habitantes (Censo IBGE, 2010) e apresenta indicadores de desenvolvimento socioeconômicos elevados. Em 2008, ocupava a 2ª posição quanto ao IDESE da RMPA (Tabela nº 3), destacando-se com o melhor índice relativo à educação e com os segundos melhores índices no que se refere à renda e saúde. O pequeno município, com pouco mais de 27 km² de área, é cortado pela BR-116 e pela ferrovia por onde circula o Trem Metropolitano, que transporta passageiros entre São Leopoldo e Porto Alegre. É sede de diversas indústrias e constitui um polo comercial²⁵, mas é um dos seis municípios da RMPA que mais realizam movimentos pendulares, ainda que os deslocamentos predominantes de sua população não ocorram em direção à capital (OBSERVATÓRIO, 2006). A maioria da população tem ocupações relacionadas à indústria moderna ou inserem-se no tipo “operário médio” – serviços de escritório ou relacionados à saúde, educação, justiça e segurança, por exemplo (MAMMARELLA, 2008).

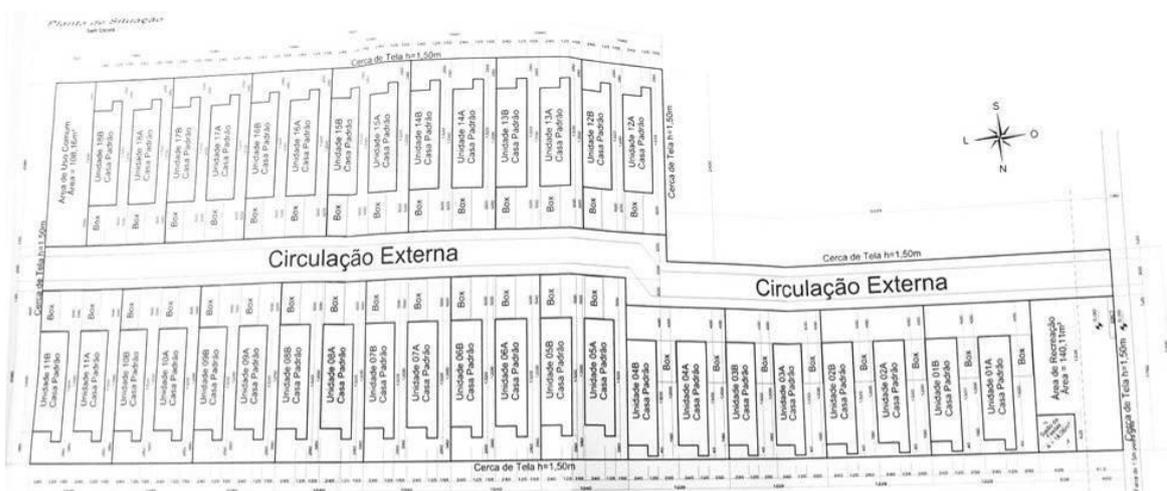
²⁵ Extraído do sítio da prefeitura.

A gleba foi comprada em uma faixa de terra não edificada que atravessa a cidade de norte a sul ao longo da Estrada do Boqueirão. Junto à estrada de acesso alternam-se vazios urbanos, algumas casas populares e galpões industriais. O empreendimento dista 28 km do centro de Porto Alegre e 4,5 km do centro de Esteio.

O Condomínio Mesquita foi contratado pela CEF em 18/6/2008. É composto por 36 unidades habitacionais com área construída de 45,30 m² cada (Figura nº 13). Foram adquiridos 4.892,82 m² de terreno por R\$ 160.000,00. A gleba adquirida foi transformada em condomínio. A área destinada ao uso comum, que representa 20% do terreno, é composta por uma via, um salão de festas que está abandonado (edificação à esquerda na Figura nº 12) e uma pracinha ainda não equipada e sem uso. As áreas privativas têm geometria retangular estreita e comprida, o que dificulta a ampliação das casas. Há dois tamanhos de lote: 5,20 x 20,80 m e 6,15 x 17,60 m (Figura nº 11). O Índice de Aproveitamento permitido era 2,5 – mas o efetivamente utilizado foi de apenas 0,33.

O PCS financiou R\$ 720.000,00 que, somados aos R\$ 125.638,92 de contrapartida dos beneficiários, totalizam um empreendimento de R\$ 845.638,92. O terreno adquirido exigiu investimentos adicionais com abastecimento de água potável, drenagem pluvial, pavimentação, energia elétrica e iluminação pública, que representaram R\$ 95.834,42. Portanto, foram comprometidos R\$ 255.834,42 com o terreno, ou 30,25% do valor do empreendimento. Ainda que o m² tenha sido o mais barato dentre os empreendimentos do PCS (R\$ 32,70/m²), o terreno torna-se caro se for considerado que o preço pago representa R\$ 65,70 por m² de área privativa.

Figura nº 11 - Planta do Condomínio Mesquita

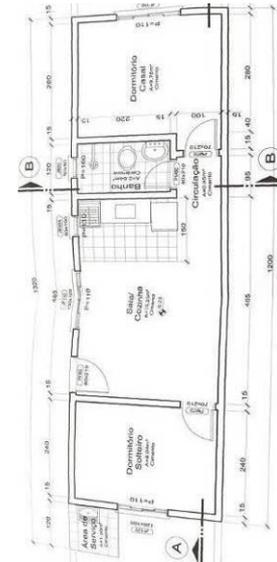


FONTE: Arquivo GIDUR/RS.

Figura nº 12 – Acesso do Condomínio Mesquita



DATA: 2011.

Figura nº 13 – Cond. Mesquita:
Planta Baixa da UH

FONTE: Arquivo GIDUR/RS.

2.4.4. Loteamento Porto Verde II/Alvorada

O empreendimento Porto Verde II situa-se nas imediações do empreendimento Porto Verde I, em Alvorada. Foi contratado pela CEF em 2010, desta vez pelo PMCMV-E. É constituído por 24 unidades habitacionais, sendo 20 lotes no mesmo quarteirão do empreendimento anterior e quatro na vila ao lado. Cada casa tem área construída de 39,86 m². Os lotes totalizam 4.350,00 m², que foram adquiridos por R\$ 274.000,00. Os 20 lotes custaram R\$ 11.000,00 cada e os quatro lotes isolados, R\$ 13.500,00. O tamanho predominante dos lotes é 7,00 x 25,00 m. Este empreendimento também é dotado da infraestrutura oferecida pelo bairro. Porém, por apresentar um desnível considerável, foi necessário executar um muro de arrimo de 146 metros lineares e altura de cinco metros, que custou R\$ 91.586,48. Ou seja, no total foram gastos R\$ 365.586,48 com o terreno, o que representa R\$ 84,04/m². Parte do desnível é percebido na Figura nº 14, à direita, no corte do terreno, que se estende por todo o quarteirão nos fundos dos lotes deste empreendimento.

O FDS financiou R\$ 908.280,00 que, somados aos R\$ 17.040,00 de contrapartida dos beneficiários, totalizaram um empreendimento de R\$ 931.920,00. O terreno representa, portanto, 30,25% do valor do empreendimento.

Figura nº 14 - Empreendimento Porto Verde II

DATA: 2011.

2.4.5. Loteamento Eldorado/Viamão

O Loteamento Jardim Eldorado situa-se próximo ao distrito de Águas Claras do município de Viamão. Está localizado fora do perímetro urbano, na Parada 70 da RS-040. O Plano Diretor de 2006 descreve a macrozona do empreendimento como contendo banhados e nascentes, produção de arroz e outras atividades agrícolas, chácaras, sítios de lazer, comunidades quilombolas e assentamento de reforma agrária (Art. 119 e 120).

O empreendimento foi contratado pela CEF em meados de 2010 e está a 7,5 km do centro de Viamão e a 31 km do centro de Porto Alegre. O PMCMV-E financiou R\$ 5.955.354,05 e os beneficiários ofereceram uma contrapartida de R\$ 109.900,00 totalizando R\$ 6.065.254,05. O empreendimento é composto por 157 unidades com área construída de 44,00 m² e planta baixa da Figura nº 16, que pode apresentar pequenas variações. A tipologia adotada e o caráter rural do entorno aparecem na Figura nº 15.

Foram adquiridas áreas em um loteamento com o projeto urbanístico aprovado, porém parcialmente executado (Figura nº 17). Não havia arruamento nem infraestrutura nos quarteirões com lotes adquiridos pela cooperativa. Os lotes somam 55.580,26 m² e foram comprados por R\$ 1.172.123,00. Beneficiando o proprietário do loteamento, R\$ 1.314.482,10 adicionais foram gastos com terraplenagem, aberturas de vias, redes de água potável, drenagem pluvial, energia elétrica, iluminação pública, pavimentação e na

ligação à rede de abastecimento de água da concessionária, distante 1.000 m do empreendimento. Quando da aprovação do loteamento, a Licença de Instalação junto ao órgão ambiental estadual previa uma Estação de Tratamento de Esgotos para toda a área. No entanto, essa estação não foi executada e a cooperativa arcou com o ônus de construir em cada lote um filtro anaeróbio e sumidouro além da fossa séptica já prevista, ocupando boa parte recuo de jardim. Ainda foi necessário executar taludes para absorver os acentuados desníveis existentes no interior dos quarteirões.

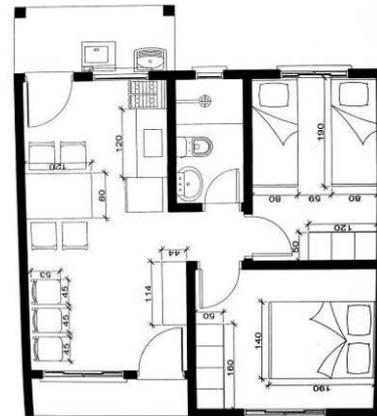
Logo, R\$ 2.486.406,10 foram gastos com o terreno e aspectos a ele relacionados (R\$ 44,74/m²), o que representa 41,00 % do valor financiado. Este percentual acabou sendo o mais elevado dentre os empreendimentos da COOHRREIOS pelo PMCMV-E. Os lotes adquiridos têm área mínima de 300,00 m² (10,00 x 30,00 m ou 12,00 x 25,00 m) e máxima de 566,38 m².

Figura nº 15 – Vista do Loteamento Eldorado



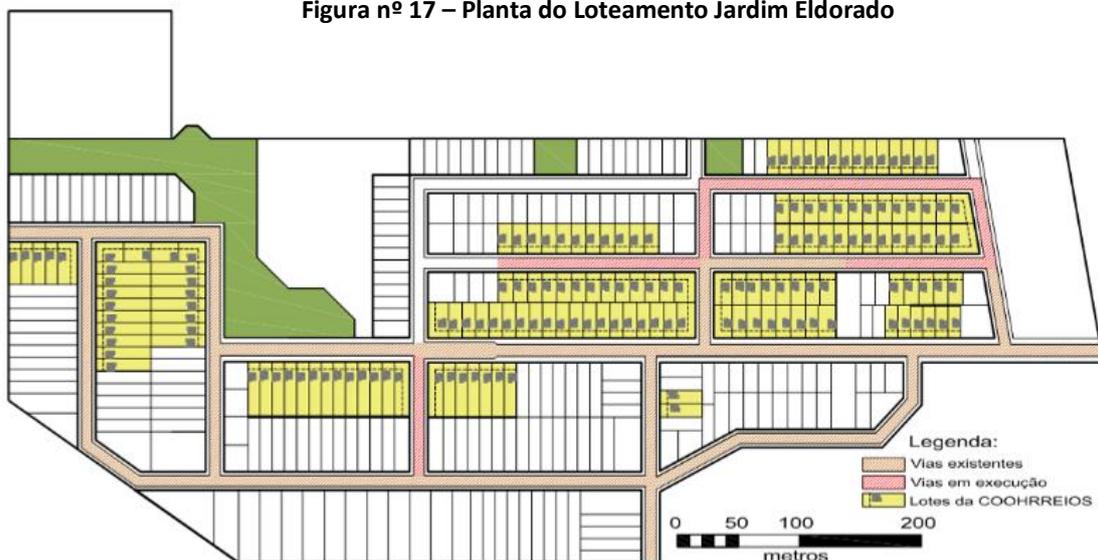
DATA: 2011.

**Figura nº 16 – Lot. Eldorado:
Planta Baixa da UH**



FONTE: Arquivo GIDUR/RS.

Figura nº 17 – Planta do Loteamento Jardim Eldorado



FONTE: Elaboração da autora a partir do projeto disponível no Arquivo GIDUR/RS.

2.4.6. Loteamento Santo Antônio/São Leopoldo

O Loteamento Santo Antônio situa-se no bairro Campina de São Leopoldo. O município tem cerca de 214 mil habitantes (Censo IBGE, 2010). Em 2008, a cidade ocupava a 10ª posição no que se refere ao IDESE da RMPA (Tabela nº 3), situando-se em posições intermediárias no ranking dos quatro indicadores que compõem o índice. No sentido nortel-sul, o município estrutura-se ao longo da BR-116 e é cortado pelo Rio dos Sinos no sentido leste-oeste. São Leopoldo abriga uma grande e importante universidade, a Unisinos, e tem parque industrial diversificado²⁶ o que lhe confere autonomia e atrai diariamente pessoas de outros municípios, especialmente da RMPA (OBSERVATÓRIO, 2006). A ocupação predominante da população é de operários da indústria moderna (MAMMARELLA, 2008).

O bairro Campina está localizado ao norte do Rio dos Sinos e tem caráter popular. Grande parte do bairro – inclusive o quarteirão do empreendimento – surgiu depois dos anos 2000 a partir de um loteamento irregular (SÃO LEOPOLDO, 2006: 32), mas já apresenta um tecido urbano consolidado, com boa infraestrutura, como pode ser observado na Figura nº 18, ainda que algumas ruas não sejam pavimentadas. A infraestrutura do loteamento é constituída por redes de água, drenagem pluvial, energia elétrica e iluminação pública.

O empreendimento está junto à Rua Campo Bom, via coletora por onde circula transporte coletivo municipal e metropolitano (Figura nº 19). Localiza-se em frente a uma AEIS que aguarda por regularização fundiária. Dista 3,5 km do centro de São Leopoldo e 36 km do centro de Porto Alegre.

O empreendimento foi contratado pela CEF no início de 2011 e consiste em 28 unidades com área construída de 44,05 m² cada. Foram adquiridos 14 lotes, transformados em um condomínio com duas casas cada. A área privativa individual predominante mede 5,00 x 30,00 m (Figura nº 20). No total foram adquiridos 4.352,57 m² por R\$ 400.000,00. O FDS financiou R\$ 1.056.160,00 que, somados aos R\$ 132.558,00 de contrapartida dos beneficiários, totalizaram um empreendimento de R\$ 1.188.718,00. O terreno representou 33,65% dos custos totais e não exigiu investimentos adicionais. Este terreno teve o metro quadrado mais caro dentre todos os empreendimentos da COOHRREIOS: R\$ 91,90/m². O Índice de Aproveitamento permitido era 1,5 mas foi efetivamente utilizado apenas o índice de 0,29. Aqui também pode-se considerar que houve um “desperdício” de área: uma maior

²⁶ Extraído do sítio da prefeitura.

densificação através de um ou mais edifícios de apartamentos poderia beneficiar mais pessoas.

Figura nº 18 - Bairro Campina: Av. Henrique Bier com comércios e serviços



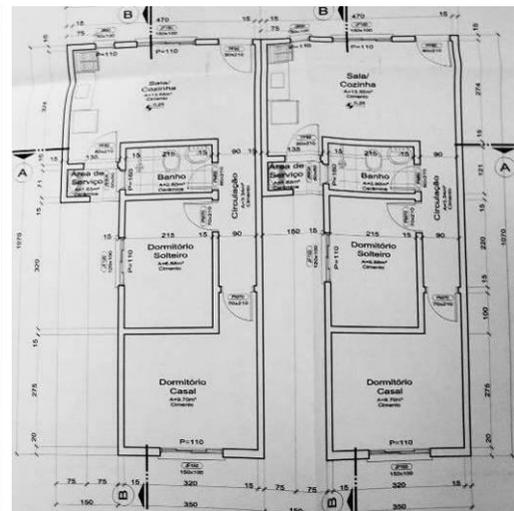
DATA: 2011.

Figura nº 19 - Vista do Loteamento Santo Antônio



DATA: 2011.

**Figura nº 20 – Santo Antônio:
Planta Baixa da UH**



FONTE: Arquivo GIDUR/RS.

Tabela nº 4 – Áreas e valores dos empreendimentos

		PCS			PMCMV-E				
		São Tomé	Porto Verde I	Cond. Mesquita	Porto Verde II	Eldorado	Santo Antônio		
nº UH		204	37	36	24	157	28		
Data da 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	-	-	-		
TOTAL geral		8751,60	1480,00	1648,86	956,64	6908,00	1233,40		
Valores (em R\$)	Empreendimento	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
	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	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: Elaboração da autora a partir de dados do Arquivo GIDUR/RS ou fornecidos pela assistência técnica.

* Corresponde a R\$ 65,70/m² de área privativa

CAPÍTULO 3

ESTUDO DE CASO: O ACESSO À TERRA PARA A COOPERATIVA DOS CORREIOS

Este capítulo apresenta os seis empreendimentos da COOHRREIOS na RMPA, enfocando o problema do acesso à terra. Eles serão expostos em ordem cronológica para facilitar a compreensão da trajetória de acúmulo de experiências da cooperativa e buscam lançar luz também para esclarecer a inserção destes novos atores no sistema de produção da moradia. Serão abordados o processo de compra do terreno; sua inserção espacial e sua posição no mercado de terras do município; a relação da cooperativa com o poder público municipal; e a relação da liderança da cooperativa com os cooperados. Na apresentação dessas experiências, sempre que possível será reproduzida a linguagem coloquial dos entrevistados, quase sempre muito esclarecedora. Ao final, os empreendimentos são comparados entre si e destacadas recorrências no *modus operandi* da cooperativa.

3.1. Loteamento Vivendas São Tomé/Viamão

3.1.1. O processo da compra do terreno

Em 2004, cinco cooperativas de Porto Alegre se uniram em consórcio para realizarem seu primeiro empreendimento habitacional viabilizado pelo PCS: a COOHRREIOS, a

COOHAGIG, a COOHATERRA, a COOPHABON e a COOHAJOBA. As quatro primeiras seguiriam juntas no Loteamento Vivendas São Tomé²⁷.

Em posse da Carta de Crédito do PCS, essas cooperativas buscaram apoio junto à prefeitura de Porto Alegre, na época sob a administração do PT. O Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) implementava então o programa Urbanizador Social auxiliando as cooperativas no acesso à terra, conforme descrito no Capítulo 1. Esta assistência foi muito valorizada pelas lideranças entrevistadas. Através do Urbanizador Social, as cooperativas encontraram um terreno com cerca de oito hectares na Av. Protásio Alves, com boa acessibilidade, embora em localização periférica. Seria necessário lotear a área e executar a infraestrutura, mas a localização considerada “central” pelas lideranças compensaria o investimento. Em 2005, com a mudança do governo municipal, o Urbanizador Social foi interrompido e as cooperativas perderam o apoio da prefeitura. No mesmo ano, perderam também o terreno:

Um empresário da cidade que ficou sabendo que a gente tinha uma proposta [...] correu na frente, botou 850 mil à vista, botou 50 mil a mais e a gente perdeu aquele projeto lá, e aí a gente saiu de Porto Alegre e tivemos que correr na região metropolitana pra achar área. (Entrevista com Paulo Machado, Coordenador Administrativo da COOHRREIOS em junho de 2010 por equipe de pesquisa coordenada por Luciana Corrêa do Lago, do IPPUR/UFRJ).

O desânimo foi grande. Naquele momento, o encorajamento do engenheiro Joni, que prestava assistência técnica às cooperativas, foi considerado decisivo para evitar a dispersão do grupo. A necessidade de usar a Carta de Crédito no prazo de dois anos impeliu as cooperativas à procura por terrenos na Região Metropolitana. Um dos técnicos da GIDUR/RS aconselhou a procura por loteamentos aprovados para que não fosse necessário lotear uma gleba. Esse técnico indicou os loteamentos Porto Verde, da Habitasul, em Alvorada,²⁸ e Élio Winter, em Eldorado do Sul, entre outros. Enquanto isso, José Fernando, dos Correios, entrou em contato com a prefeitura e com a câmara de vereadores de Viamão, procurando loteamentos naquele município. O contato surtiu efeito e o Vereador Dédo, do PT, que também é corretor imobiliário, indicou o loteamento Vivendas São Tomé e apresentou o proprietário às cooperativas.

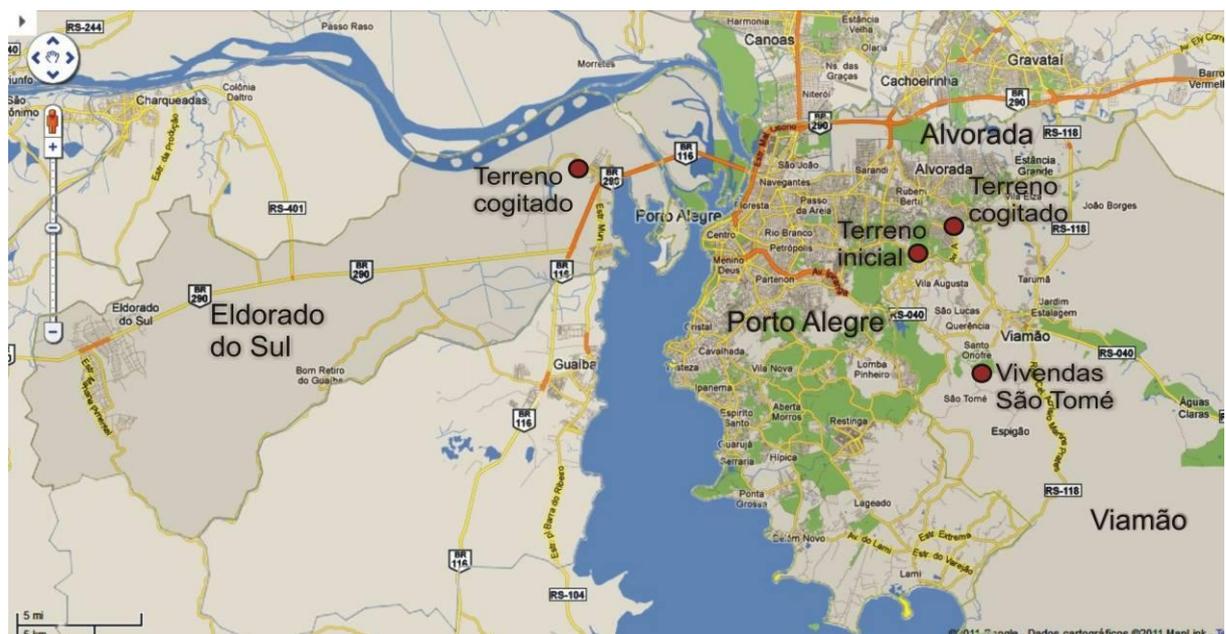
Por fim, restaram três opções: os loteamentos de Alvorada, Eldorado do Sul e Viamão (Figura nº 21). O loteamento de Alvorada foi descartado sob o argumento de que a cidade

²⁷ As cooperativas foram apresentadas no Capítulo 2.

²⁸ Na mesma área a COOHRREIOS realizaria mais tarde o empreendimento Porto Verde I.

tinha “fama de violenta”. A área em Eldorado do Sul era plana e bem localizada – próxima ao Centro Novo, a 15 minutos de carro do centro de Porto Alegre. Apesar de haver certo risco de alagamento, por estar em uma cota baixa, o principal motivo do descarte parece ter sido o valor, justificativa apontada pelo Eng^o. Joni: “o Paulo [Machado] queria pagar digamos 10 mil pelo terreno [de 7,00 x 20,00 m] e o proprietário não baixava de 12,5 mil”. O loteamento de Viamão foi escolhido porque a prefeitura ofereceu as melhores condições: além de criar uma lei específica para o PCS, isentando as cooperativas de diversas taxas²⁹ (o que representou uma economia de cerca de 62 mil reais), também se dispôs a participar das negociações com o proprietário do terreno. O loteamento ainda dispunha de toda a infraestrutura executada e o proprietário se dispusera a alterar o tamanho dos lotes para adequar o valor às possibilidades financeiras das cooperativas, conforme sugerido por um técnico da GIDUR/RS. Esse ajuste envolveu novo trâmite na prefeitura que seria realizado em menos de um mês.

Figura nº 21- Localização das opções de terreno das cooperativas



FONTE: Elaboração da autora / Google Maps, 2011.

Depois de selecionadas pelos dirigentes das cooperativas, a escolha da área foi colocada em votação em assembleia e “todo mundo de certa forma viu um caminho melhor e mais fácil pra Viamão” (Eng^o. Joni). Quatro cooperativas optaram por Viamão. Neste momento, a COOHAJOBA abandonou o consórcio, optando por Eldorado do Sul. Por causa da localização, ela se dispôs a pagar mais caro pelo terreno e a atender às exigências do

²⁹ Lei Municipal nº 3.391/2005.

loteador (como telha de barro e esquadrias de madeira) que elevariam o custo das edificações. Por esse motivo, as 198 casas daquela cooperativa foram executadas com um dormitório somente.

Em fevereiro de 2006, o terreno localizado em Viamão foi comprado pelas quatro cooperativas. A Carta de Crédito, que inicialmente financiaria 311 casas, acabou financiando 204 casas, de acordo com a possibilidade do terreno.

As negociações com o proprietário foram facilitadas pelo pagamento à vista da área. Participaram das negociações, além das lideranças das cooperativas, José Fernando, Joni e o vereador Dédo. O proprietário do terreno era dono de uma construtora e incorporadora, com vários terrenos no bairro São Tomé, além de condomínios e loteamentos. As cooperativas mostram-se gratas a ele, que também emprestou recursos para despesas no Registro de Imóveis e para o pagamento da mão-de-obra em ocasião do calote de uma das construtoras.

Em resumo, os critérios priorizados para a escolha da área foram seu preço e tamanho e o fato do loteamento estar aprovado. O critério “tamanho” agregou complexidade à busca, pois foi muito difícil encontrar um terreno que comportasse a todas as cooperativas.

3.1.2.O empreendimento, a cidade e o valor da terra

Os corretores de imóveis consideram Viamão um município bem localizado na RMPA: próximo de Porto Alegre, com fácil acesso ao litoral e com duas rodovias estaduais importantes. A região ao longo da RS-040 e os bairros com boa provisão de comércio, serviços e infraestrutura – o Centro, Santa Isabel e Viamópolis – constituem as áreas mais valorizadas.

O PMCMV está transformando o mercado de terras da cidade valorizando áreas antes pouco procuradas. Como o programa exige acesso pavimentado aos empreendimentos, ele é considerado uma oportunidade para melhorar a infraestrutura dos bairros que, em geral, é muito precária. Esta pavimentação é muitas vezes executada pelas empresas que realizam os empreendimentos, interessadas em valorizar o entorno. Foi por causa de um novo condomínio ao lado do Loteamento Vivendas São Tomé que a estrada

que lhe dá acesso foi asfaltada, para alívio dos moradores. A prefeitura entrou com as máquinas e a mão-de-obra, e o empreendedor, com o material.

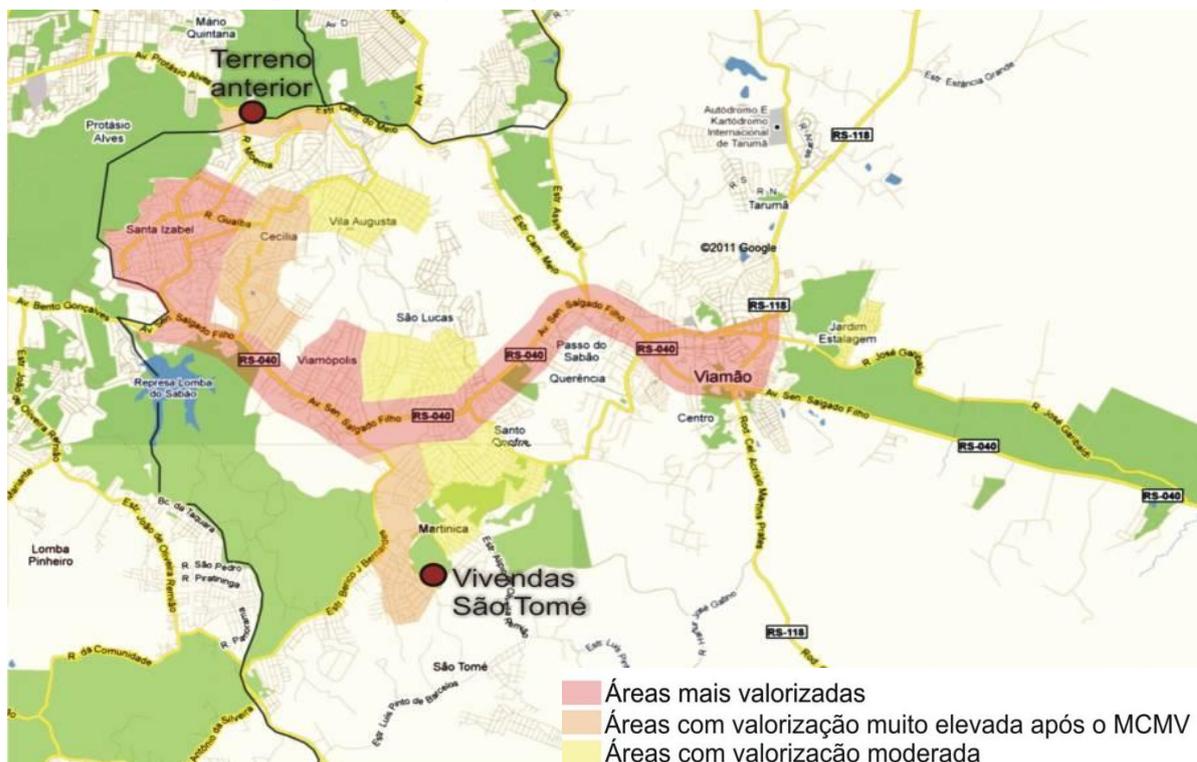
Como cenário do mercado imobiliário de Viamão, um corretor definiu:

O mercado imobiliário está em crescimento. Vários bairros estão se desenvolvendo, vários bairros estão tendo empreendimentos novos. [...] Estão melhorando a infraestrutura e existe uma grande procura de imóveis em Viamão, por se tratar do valor do metro quadrado mais acessível que em Porto Alegre. (Entrevista com corretor de imóveis de Viamão em julho de 2011).

Entre os bairros que mais se valorizaram após o PMCMV está o São Tomé, onde o valor dos terrenos triplicou. O loteamento das cooperativas inclusive foi citado por um dos corretores entrevistados como exemplo de área com grande valorização. O bairro estaria se valorizando porque, apesar de ainda carecer de infraestrutura, é servido de ônibus e está geograficamente próximo a Porto Alegre. Áreas grandes de terra e sítios do local estão sendo comercializados e transformados em condomínios ou loteamentos.

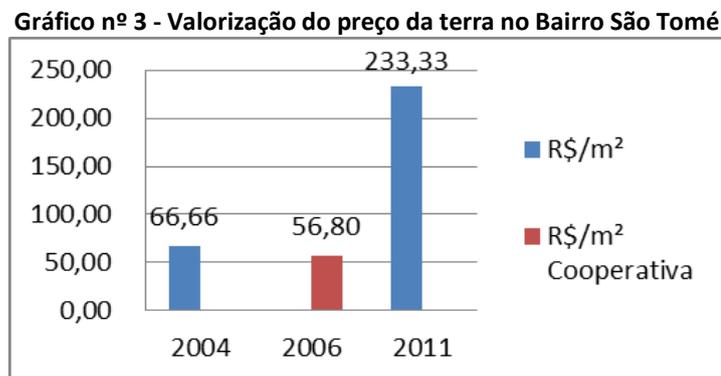
Segundo os corretores, antes do PMCMV o bairro quase não era procurado. Depois, uma população com renda entre 2 e 3 SM passou a se interessar pelo local. Mas quem tem um pouco mais de poder aquisitivo está preferindo comprar na Estrada Caminho do Meio (na divisa com Porto Alegre e Alvorada) onde há muitos empreendimentos novos surgindo e onde estava o terreno antes cobijado pelas cooperativas (Figura nº 22).

Figura nº 22 - Mapa interpretativo do valor da terra em Viamão



FONTE: Elaboração da autora a partir de entrevistas com corretores imobiliários / Google Maps, 2011.

Terrenos de 10,00 x 30,00 m, o padrão do bairro, vendidos a 20-30 mil reais em 2004, chegaram a ser comercializados por 70 mil em 2011. O valor do m² passou, portanto de R\$ 66,66/m² a R\$ 233,33/m², enquanto as cooperativas pagaram R\$ 56,80/m² em 2006 (ver Gráfico nº 3). Para ilustrar esta valorização, pode-se comparar o empreendimento das cooperativas ao condomínio fechado construído logo ao lado (Figura nº 23). As casas de ambos têm mesma área, enquanto o condomínio apresenta padrão construtivo um pouco superior – com telhas cerâmicas, esquadrias de madeira e melhor acabamento – e lotes de apenas 60 m². Enquanto as cooperativas construíram suas casas com R\$ 24.600,00, as do condomínio começaram a ser vendidas por 58 mil reais em 2006, chegando a 80 mil em 2011.



FONTE: Elaboração da autora a partir de entrevistas com corretores imobiliários.

Causa grande impressão o surgimento de muitos empreendimentos novos no entorno do Loteamento Vivendas São Tomé. Sobrados geminados e condomínios promovem novas tipologias no bairro (Figuras nº 23 e nº 24). Muitos moradores estão melhorando as suas casas, substituindo os materiais, pintando ou fazendo ampliações. Alguns mercadinhos do entorno também foram ampliados.

Figura nº 23 - Condomínio ao lado do Lot. São Tomé



DATA: 2011.

Figura nº 24 - Sobrados ao lado do Lot. São Tomé



DATA: 2011.

As cooperativas tinham uma promessa de compra e venda de terrenos próximos ao loteamento pertencentes ao mesmo proprietário. Como a conclusão do empreendimento demorou, o prazo do documento expirou e o proprietário perdeu o interesse no negócio.

Contrariando os corretores, há consenso entre os moradores que o serviço de transporte coletivo é “a pior coisa” do loteamento. A começar pela parada de ônibus (Figura nº 26), distante a ponto dos moradores mais afastados do acesso levarem de 20 a 25 minutos a pé para chegarem até ela. Além disso, os horários dos ônibus são muito espaçados. Segundo o testemunho dos moradores, no fim de semana pode-se esperar até três horas pela chegada do ônibus e aos domingos praticamente não há transporte. Diariamente, muitos moradores utilizam o transporte público desumanamente lotado e com uma das tarifas intermunicipais mais caras da RMPA. Em horários de pouco trânsito, quem trabalha próximo ao centro de Porto Alegre leva cerca de 1h30min de ônibus. No entanto, quem deixa sua casa às seis horas da manhã leva cerca de 2h30min para o mesmo trajeto. Também quem trabalha na Zona Norte da capital chega a perder cinco horas diárias no deslocamento domicílio-trabalho-domicílio. O bairro é atendido por uma linha metropolitana que conduz a Porto Alegre e duas linhas municipais que vão ao centro da cidade e ao bairro Santa Isabel.

As crianças em idade escolar do loteamento estão matriculadas em pelo menos cinco escolas dos arredores por falta de vagas na escola mais próxima, a única acessível a pé. Os moradores entrevistados desconheciam a existência de alguma creche por perto. Quanto ao posto de saúde, distante cerca de 700 m da entrada do empreendimento, os moradores afirmam que foram bem atendidos.

Não há equipamentos de lazer por perto, sendo necessário, para acessar esse tipo de equipamento, o deslocamento para outros bairros ou para Porto Alegre. Existem poucas opções de comércio e serviços nos arredores. O mercado mais próximo está a nove minutos a pé da entrada do empreendimento, mas há ainda um mercado no núcleo comercial do bairro a 17 minutos de caminhada (Figura nº 25), que é preterido pelos moradores mais afastados do acesso.

Para compras maiores, utiliza-se muito um hipermercado na Parada 33, localizado a 5,7 km, ou os mercados na Parada 40. Há farmácia na Parada 42 e banco na Parada 41. Mas para ir a esses locais é necessário o uso do automóvel ou de transporte coletivo. Por isso, a maioria dos serviços e compras diárias como pagamento de contas, compra de roupas e

medicamentos é realizada em Porto Alegre. As principais centralidades a que os moradores têm acesso estão indicadas na Figura nº 30.

Mas há uma perspectiva de melhoria, possibilitada pela recente destinação de recursos para a construção de uma Escola Municipal de Ensino Fundamental para 700 alunos e para a qualificação de uma praça do bairro (Figura nº 31). Atualmente as principais demandas do bairro no OP são a construção de praças, pontilhões e calçadas e o asfaltamento de ruas.

Nos fundos do empreendimento, do outro lado do arroio, existe a Vila Florescente. Durante as obras, eram frequentes os roubos de material de construção. Após a entrega da maior parte das casas, a vizinhança não tem causado muitos problemas, embora os moradores se preocupem com a segurança.

Os moradores se queixam que a infraestrutura do loteamento é precária, ainda que tenha melhorado nos últimos anos. A água da torneira às vezes é barrenta e as faltas d'água são frequentes, principalmente no verão. O serviço de energia elétrica melhorou, mas no passado houve verões em que faltou luz quase diariamente e, no inverno, constantemente faltava luz à noite. A rede de esgoto entope seguidamente e o esgoto corre pelas ruas acumulando-se na cota mais baixa do terreno. Em uma das ruas, os moradores se organizaram para realizar a limpeza das bocas-de-lobo, a capina e a pintura do meio-fio. O serviço de telefonia fixa não apresenta problemas, mas a área somente é servida pelo sinal de uma única operadora de telefone móvel. A iluminação pública é satisfatória, apesar da luz ser considerada "fraca". Quando acionada, a prefeitura logo repõe as lâmpadas danificadas. No entanto, falta iluminação na estrada de acesso ao empreendimento. A coleta de lixo é realizada três vezes por semana e não há serviço de coleta seletiva. A pavimentação está repleta de "crateras" em todo o empreendimento.

Dentro do loteamento, observa-se uma diferença de *status* em função da renda dos moradores e da topografia da área. Algumas casas revelam esmero no paisagismo, nas ampliações e no cercamento, enquanto outras apresentam cercas rudimentares de madeira, aspecto inacabado nas ampliações e soluções improvisadas para vencer o considerável desnível em relação à rua (Figuras nº 26 a nº 29).

Figura nº 25 – Núcleo comercial do Bairro São Tomé



DATA: 2011.

Figura nº 26 – Lot. São Tomé: casas próximas ao acesso



DATA: 2011.

Figura nº 27 – Lot. São Tomé: lotes em aclave



DATA: 2011.

Figura nº 28 – Lot. São Tomé: esgoto escorrendo



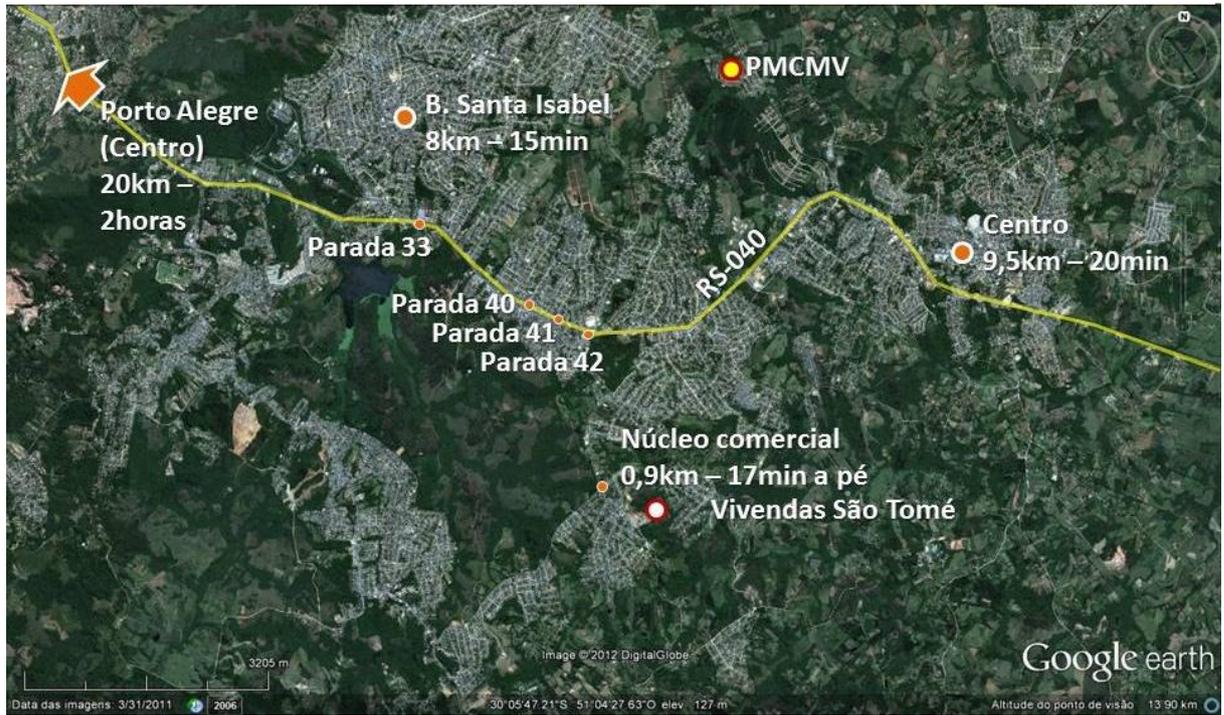
DATA: 2011.

Figura nº 29 – Lot. São Tomé: diversidade de cercamentos e acréscimos às moradias



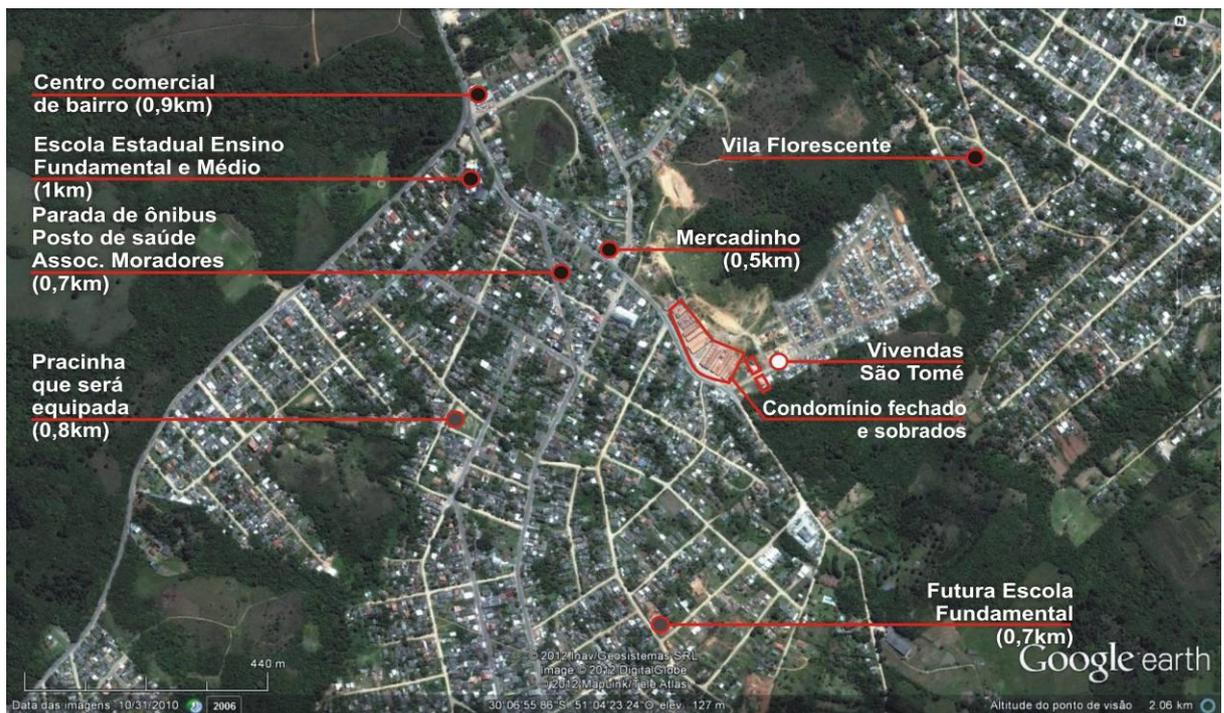
DATA: 2011.

Figura nº 30 – Loteamento Vivendas São Tomé: mancha urbana e centralidades



FONTE: Elaboração da autora / Google Earth, 2012.

Figura nº 31 – Loteamento Vivendas São Tomé: entorno de 1 km a partir do acesso



FONTE: Elaboração da autora a partir de entrevistas e observação local / Google Earth, 2012.

3.1.3.A cooperativa e o poder público municipal

O contato com o poder público municipal ocorreu basicamente através de um vereador. O Vereador Dédo indicou o loteamento, apresentou o proprietário do terreno e participou das negociações com ele. Também conseguiu aprovar a Lei nº 3.391/2005 em

apenas uma semana, isentando os empreendimentos do PCS do pagamento de Anotações de Diretrizes Municipais, Alinhamento, Taxa de Aprovação de Projetos, Alvará de Construção e Carta de Habitação.

Não foi utilizado qualquer instrumento jurídico-urbanístico de acesso à terra, que sequer existiam no plano diretor então vigente, datado de 1996 (substituído por um novo plano em dezembro de 2006). O Plano não fazia referência à habitação de interesse social nem ao cooperativismo habitacional. Também não existia PLHIS.

Um dos entrevistados declarou que quatro vereadores do mesmo partido disputaram os votos dos moradores do loteamento durante as eleições municipais de 2008, contrastando com o atendimento despendido pelos funcionários da prefeitura, governada pelo PT desde o início dos anos 1990. Segundo os relatos obtidos, quando os moradores cobram a prestação de algum serviço, é comum os funcionários municipais perguntarem o domicílio eleitoral.

Em Viamão, a habitação é assunto tratado dentro da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, que abrange, além do Departamento de Habitação, os departamentos de Projetos e Planejamento Urbano, Meio Ambiente, Turismo e Economia.

Segundo uma das assistentes sociais do município, Viamão tem áreas para HIS e recebe recursos do governo federal, dos quais é muito dependente, mas é carente de recursos humanos. Os técnicos disponíveis estão ocupados com tarefas como aprovação de projetos e fiscalização. O número de moradias produzidas pela COOHRREIOS em Viamão supera a produção da prefeitura nos últimos cinco anos.

3.1.4.A liderança e os cooperados

A relação da liderança da cooperativa com os cooperados variou no desenrolar do empreendimento. Foi conturbada nos primeiros módulos, quando houve muitos imprevistos e o Trabalho Técnico Social (TTS) apresentou falhas. No quinto módulo, a relação foi mais tranquila porque muitos dos problemas haviam sido resolvidos.

Ao iniciarem o processo de participação nas cooperativas, os moradores tinham a expectativa, nas palavras de um deles, da casa própria “arrumadinha, direitinha”. Mas muitos perderam a paciência com a cooperativa por causa da demora do processo – as casas levaram três anos para serem entregues, ao invés de quatro meses, como fora prometido.

Além disso, as cobranças por mais dinheiro eram constantes. As promessas não cumpridas dificultaram a relação com os cooperados: “Até a gente prometer a entrega da casa a relação era excelente. Se não conseguimos cumprir com o que a gente prometeu aí todas as reuniões era pau e pau, e pau e laço, e reclamação e xingamento, era um horror e explicação, explicação” (Paulo Machado). Como faltou dinheiro, muitas casas foram entregues incompletas (sem pintura, sem vidros e mal executadas). E muitas expectativas em relação ao local também foram frustradas. Quando os primeiros moradores se mudaram, surgiram novos problemas: não havia vagas na escola mais próxima, a estrada de acesso demorou a ser asfaltada e a promessa de que o ônibus passaria por ela até hoje não foi atendida.

Os cooperados não participaram do processo da compra do terreno, nem da elaboração do projeto, mas puderam escolher a posição da casa no lote, determinando o recuo frontal.

O discurso do “sonho da casa própria” está presente tanto nas lideranças quanto nos moradores. Para os moradores, ela serve para atenuar o sofrimento diário com a má localização e a má prestação de serviços, como aparece nos relatos:

Eu gosto de morar aqui. Eu não gosto de morar aqui na São Tomé. Eu gosto de morar na minha casa. Porque aqui tu não tem vantagem. Qual é a vantagem de morar aqui? Tu não tem um bar perto. Se desse pra pegar aqui essa parte da frente e pudesse fazer uma baita duma padaria aqui, eu faria. Mas eu não posso. Porque eu não paguei a minha casa ainda. (Entrevista com moradora em julho de 2011).

A única vantagem é que é meu. Agora, que vantagem que tem morar aqui... olha, a única, realmente é que eu sei que é meu. (Entrevista com outra moradora em julho de 2011).

É provável que a chamada “ideologia da casa própria” seja responsável pelo fato de um grande número de pessoas residentes em outros municípios terem se interessado em morar em Viamão, alguns inclusive originários de fora da região metropolitana. Mais da metade dos moradores residia em Porto Alegre e muitos em bairros bem integrados à malha urbana e com melhor qualidade na prestação de serviços (Figura nº 32 e Gráfico nº 4), aumentando a insatisfação dos moradores. Ademais, conforme Paulo Machado, os moradores tinham a cultura “de reclamar bastante” por causa do OP de Porto Alegre. Muitos professores da rede pública estadual, vinculados à COOHATERRA, desistiram do empreendimento por causa da localização, da escassez de ônibus e da falta de vagas nas escolas das proximidades. Por isso, aquela cooperativa teve muita dificuldade em preencher sua cota de 30 famílias beneficiárias.

Figura nº 32 – Lot. São Tomé: origem dos moradores

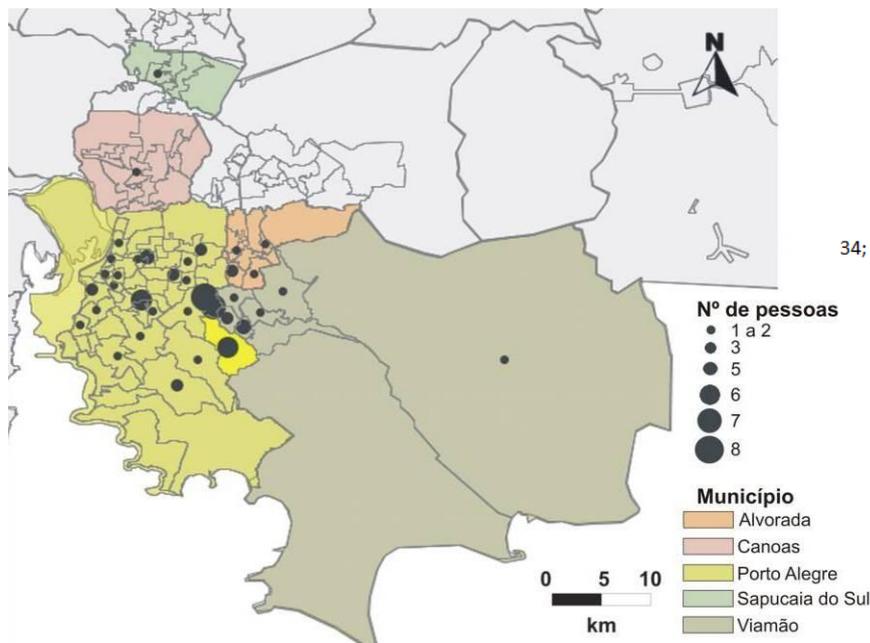
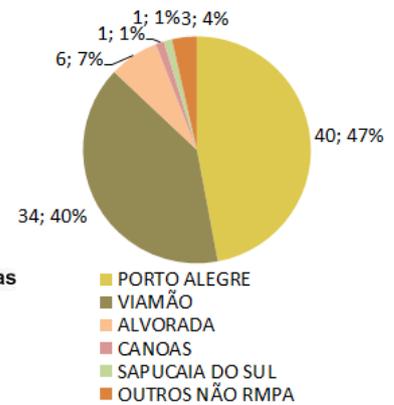


Gráfico nº 4 – Lot. São Tomé: Origem dos moradores



Amostra 119/204 (41,67%)
 Dados de maio/2011.
 AED do empreendimento
 em amarelo.

As lideranças de todas as cooperativas consideram que fizeram um bom negócio e valorizam o terreno, sempre enfatizando as muitas dificuldades enfrentadas. Elas dão valor a aspectos raramente mencionados pelos moradores, como:

- O fato de ser uma gleba já loteada, com infraestrutura:

A gente amou, porque já tava tudo pronto lá, era só construir as casas [...]. Esse [terreno] foi pura sorte, que a gente deu lá de achar. Ele era muito lindo [...]. (Entrevista com Paulo Machado, Coordenador Administrativo da COOHRREIOS em maio de 2011).

- O preço e o tamanho:

[...] pra esse tamanho de terreno foi barato. Porque lá em Porto Alegre nós tínhamos que botar um dinheiro em cima pra comprar. Aí nós compraríamos o terreno e não faríamos as casas. E aqui não: nós conseguimos comprar e fazer as casas junto. Já é uma grande coisa. (Entrevista com Janete, Coordenadora Administrativa da COOHAGIG em junho de 2011).

Mas, eu acho que a gente pagou barato. Hoje em dia lá tu não compraria de jeito nenhum. (Entrevista com Rosane, Coordenadora Administrativa da COOHATERRA em junho de 2011).

- As características paisagísticas do terreno:

E a área ali, convenhamos, é bem bonita. [...] É um lugar alto, ensolarado, tem uns problemas, acho que todo lugar tem, mas é um lugar bonito. [...] o terreno lá eu gosto. Só não gosto que não tenha ônibus, mas fora isso, tá bom. (Entrevista com Rosane, Coordenadora Administrativa da COOHATERRA em junho de 2011).

Estes aspectos também são ressaltados pelo profissional que prestou assistência técnica às cooperativas e que esteve muito presente ao longo de todo o processo.

Somente a líder da COOHAGIG, a única que reside no loteamento, apresentou uma visão um pouco diferente. Ela fala dos problemas do local como quem os “sente na pele”. Considera o terreno mal localizado (“era longe e ainda é”) e, nesse aspecto, se junta ao coro

dos demais moradores, destacando a casa própria como *a* grande conquista. Por outro lado, considera que o bairro está melhorando.

As lideranças se orgulham muito do fato de terem realizado o empreendimento com tão poucos recursos e o comparam às casas do condomínio ao lado do loteamento, “que custam três vezes mais”.

Em geral, os moradores entrevistados consideraram que a compra daquele terreno “foi um bom negócio” por causa do tamanho dos lotes, pelas prestações acessíveis e por proporcionar acesso à casa própria para muitas pessoas de baixa renda. As dimensões do lote e o projeto arquitetônico garantem flexibilidade para fazer ampliações, o que agrada a lideranças e moradores. Mas a construção de casas em terreno muito acidentado foi criticada.

Quem mora em São Tomé também percebe vantagens por morar num local com características do meio rural, como a tranquilidade e a possibilidade de criação de animais como pôneis e galinhas. Outro ponto positivo foram os laços de amizade que surgiram entre os moradores que se mudaram nos primeiros módulos. Como o local era inabitado, eles estabeleceram laços de solidariedade a partir da necessidade de se ajudarem mutuamente.

Porém, é comum encontrar casos em que os cooperados renegociaram seus imóveis com terceiros, pois muitos adquiriram a casa como um investimento. Foram contabilizadas em torno de 50 transferências e dez casas fechadas há mais de quatro anos. Segundo uma das lideranças, a maioria das transferências ocorre de modo legal, “por dentro” da Caixa Econômica Federal, o que em parte evitou a “venda de chaves”. Essas transferências acabaram tornando-se uma solução para compensar “o rombo do orçamento”. Para essa liderança, o elevado percentual de transferências (cerca de 30% do total) ocorreu porque as pessoas não conheciam as regras: “algumas achavam que seria fácil de vender depois, e não era”.

3.1.5. Síntese

O Vivendas São Tomé contou com dificuldades adicionais, dada a inexperiência das cooperativas em produzir habitação e em lidar com a burocracia do programa, com regras de aprovação de projetos e com prazos e recursos exíguos. O envolvimento de quatro cooperativas também contribuiu para agregar complexidade.

A definição da localização deste empreendimento claramente passou por uma decisão que priorizou critérios financeiros, pois os recursos eram escassos, restando poucas opções. Proporcionar uma casa maior foi considerado mais importante que uma boa localização, pois, diante das opções disponíveis, escolheu-se o terreno barato, ainda que mais distante, ao contrário da cooperativa que preferiu deixar o consórcio.

O empreendimento contribui para a expansão do tecido urbano de periferia e para a sobrecarga da infraestrutura e dos equipamentos e serviços urbanos. Apresenta ainda baixa acessibilidade em termos municipais e metropolitanos por causa da precariedade do sistema de transporte coletivo. O espaço, nesse caso, exerce grande domínio sobre o tempo e as oportunidades das pessoas.

Vale lembrar que o loteamento integra um bairro em formação, que contém diversos equipamentos importantes, como demonstra a Figura nº 31, ainda que insuficientes para atender a demanda. A construção de novos condomínios e sobrados, a abertura de pequenos mercados e a construção de uma Escola Municipal de Ensino Fundamental apontam para o dinamismo da região e também trazem a esperança – que esteve presente nos relatos dos moradores e das lideranças – de melhorias nas condições de vida do loteamento e do bairro.

A valorização da terra ocorrida após o PMCMV é desproporcional em relação ao que o bairro oferece. As cooperativas foram ao mesmo tempo instrumento de valorização da área e vítimas dessa valorização, pois, hoje, seria impossível para elas comprar terrenos no bairro.

Este empreendimento demonstra que a omissão dos poderes públicos, principalmente do poder municipal, prejudica muito a atuação dos movimentos sociais. Por outro lado, uma atuação consistente tem muito a contribuir, como ocorreu através do Urbanizador Social. O poder público envolveu-se com as cooperativas por intermédio de um vereador, contribuindo para o empreendimento através de isenções fiscais e de agilidade na aprovação dos projetos.

O “acesso à casa própria” proporcionado pelo empreendimento foi o aspecto mais valorizado por lideranças e cooperados. As lideranças, em geral, orgulham-se de terem realizado o empreendimento. Os cooperados pouco participaram dos processos de tomada de decisão e muitos entraram com o processo já em andamento, o que demonstra que o vínculo com as cooperativas era frágil.

3.2. Loteamento Porto Verde I/Alvorada

3.2.1. O processo de compra do terreno

Neste empreendimento, a COOHRREIOS foi procurada em 2006 pelo proprietário de terras. Primeiramente, a Habitasul havia oferecido alguns lotes na franja urbana do loteamento Porto Verde para a cooperativa da Brigada Militar (os mesmos que a COOHRREIOS conhecera enquanto procurava terrenos para seu primeiro empreendimento). Como o negócio não se concretizou, a Habitasul procurou o arquiteto Osmar, com quem tivera contato em um empreendimento da União das Associações dos Moradores de Alvorada (UAMA). Osmar, militante da UAMA e construtor do Loteamento Vivendas São Tomé, serviu de ponte entre a Habitasul e a COOHRREIOS.

A história do empreendimento da COOHRREIOS está diretamente relacionada com um dos empreendimentos da UAMA, também pelo PCS. Em 2005, a Habitasul oferecera 60 lotes para a UAMA – na interface do loteamento Porto Verde com uma vila – para os quais não havia compradores interessados (Figura nº 33). Sem o padrão de infraestrutura de Porto Verde, porém com o mesmo tamanho de terreno do bairro vizinho (7,00 x 25,00 m), os lotes custaram R\$ 3.300,00 cada e foram considerados muito baratos por Osmar. Na negociação entre a Habitasul e a UAMA, a incorporadora tinha “a vontade de vender [...] e ajudar a fazer o projeto da casa, [por]que eles não queriam que a gente fizesse umas maloquinhas, que nem eles falavam. E aí acabou nos ajudando [...] e nos deu o projeto aprovado. O caminho que a gente ia ter que ficar pensando, ele já nos deu.” (Entrevista com Arqº. Osmar em novembro de 2011).

Segundo Paulo Machado, a Habitasul aceitou a proposta e o valor que a COOHRREIOS “podia pagar”. A negociação da Habitasul com a COOHRREIOS foi muito ágil e a viabilização do empreendimento também. O processo todo, desde as negociações com a empresa proprietária do terreno até a entrega das casas, levou cerca de dois anos. O projeto das edificações foi realizado por um arquiteto de Alvorada contratado pela COOHRREIOS e aprovado em aproximadamente um mês e meio.

Os três empreendimentos de entidades com terrenos oferecidos pela a Habitasul estão nos bordos do loteamento Porto Verde. Segundo Osmar, todos tinham dificuldades de comercialização: “Todos os terrenos que eles não têm grana ou não querem investir, eles

acabam disponibilizando pra ver se a gente quer”. O arquiteto explicou que há poucos terrenos disponíveis em Alvorada e que nunca houve simultaneamente duas áreas para as cooperativas poderem escolher. As Figuras nº 34 e nº 35 mostram o empreendimento Porto Verde I, seu padrão de acabamento, algumas modificações realizadas pelos moradores e sua situação de bordo urbano.

Figura nº 33 - Empreendimento da UAMA



DATA: 2010.

Figura nº 34 - Porto Verde I: casa com jardim



DATA: 2011.

Figura nº 35 - Porto Verde I: limite do tecido urbano



DATA: 2011.

3.2.2.O empreendimento, a cidade e o valor da terra

Os bairros de Alvorada considerados mais valorizados e com boa infraestrutura pelos corretores imobiliários são o Centro, Água Viva e Porto Verde (Figura nº 36). O Centro está junto à Av. Presidente Getúlio Vargas, historicamente um importante eixo do crescimento do município – o mais bem servido de equipamentos coletivos (escola, posto de saúde, hospital) e serviços. O bairro Água Viva está próximo ao hipermercado BIG e tem valores de imóveis semelhantes ao bairro Porto Verde. Porto Verde tem mais vias pavimentadas, que

apresentam desgaste e sujeira em alguns locais devido ao transporte de cargas pesadas provocado por obras. O PLHIS informa que nos bairros Jardim Algarve e Porto Verde residem os chefes de família com a maior renda média do município, que recebem de 4 a 5 SM (ALVORADA, 2009:27).

O Porto Verde é definido pela publicidade e pelos vendedores da Habitasul como um loteamento próximo à Capital, que valoriza a “a preservação das áreas verdes, o ar puro, o projeto arquitetônico e paisagístico, o padrão construtivo das casas, as ruas amplas e pavimentadas e as calçadas gramadas”. O empreendedor ainda destaca a existência de transporte coletivo, comércio local, escola e segurança³⁰.

Para os corretores imobiliários entrevistados, faltam escolas e equipamentos de saúde no bairro, como ocorre no restante da cidade. Há três escolas de nível Fundamental nas proximidades dos empreendimentos: duas municipais e uma particular. A escola particular conta com creche e educação infantil e é a mais próxima, a 720 m (entre 15 e 20 minutos a pé). O posto de saúde se localiza a 380 m (10 minutos a pé). Os moradores entrevistados não costumam usar os equipamentos de lazer do bairro, preferindo deslocar-se a Porto Alegre. Mas foi mencionada a existência de uma pracinha, localizada ao lado do *shopping*. Os equipamentos coletivos e comércios próximos aos empreendimentos observados no local ou citados pelos moradores foram mapeados na Figura nº 37.

Corretores e moradores informaram que há pouco comércio no Porto Verde, ao contrário do bairro vizinho, o Jardim Algarve, mais antigo e com mais opções: “No Algarve tem tudo perto. Aqui [no Porto Verde], a menos que o cara more na avenida, ele tem que pegar o carro pra comprar pão”, segundo um consultor imobiliário. No Jardim Algarve localiza-se o polo de comércio e serviços mais próximo (a 1,3 km), que é muito utilizado para as compras cotidianas (Figura nº 38), “porque aqui mesmo onde seria o Porto Verde não tem nada”, como disse um morador. Segundo os moradores, é necessário “ir lá no outro bairro pra ter supermercado, farmácia, essas coisas”. Mas, para ir a pé “é longe”, pois a caminhada levaria aproximadamente 30 minutos. O hipermercado, distante 20 minutos de carro, também é muito utilizado. Já o Shopping Porto Verde (Figura nº 39) quase não foi citado e, pela pouca movimentação, parece estagnado.

No bairro Porto Verde, a parte situada ao sul da Av. Zero Hora foi a que primeiro se desenvolveu e é mais valorizada. Os corretores imobiliários informaram que os terrenos do

³⁰ Extraído de www.portoverde.com.br.

bairro já foram quase todos comercializados. Há muitos investidores esperando seus terrenos valorizarem ou comprando áreas para construir e vender. São comercializadas predominantemente casas de dois ou três dormitórios para um público-alvo com renda aproximada de 2 a 3 mil reais. Mais adiante, no item 3.4.2 deste trabalho, é descrita a evolução nos preços dos imóveis no bairro após o PMCMV.

Os corretores consideram o bairro bem servido de transporte coletivo, exceto aos finais de semana. O bairro dispõe de linhas de ônibus que conduzem a Porto Alegre, Canoas e ao centro de Alvorada. Mas os moradores criticaram o grande intervalo entre os ônibus. São necessários 30 minutos para chegar de ônibus à agência dos Correios da Av. Baltazar de Oliveira Garcia e 40 minutos para chegar ao centro de Porto Alegre, locais onde muitos moradores trabalham. A parada de ônibus mais próxima está na mesma rua do empreendimento, a 50 m do acesso.

Algumas casas do Porto Verde I estão sendo modificadas por meio de pinturas, ampliações e tratamento paisagístico do jardim. A segurança parece ser uma preocupação importante dos moradores, pois todas as casas são cercadas (exceto algumas que parecem fechadas e não receberam qualquer tipo de melhoria). Em uma casa foi observada a presença de uma câmera de vigilância.

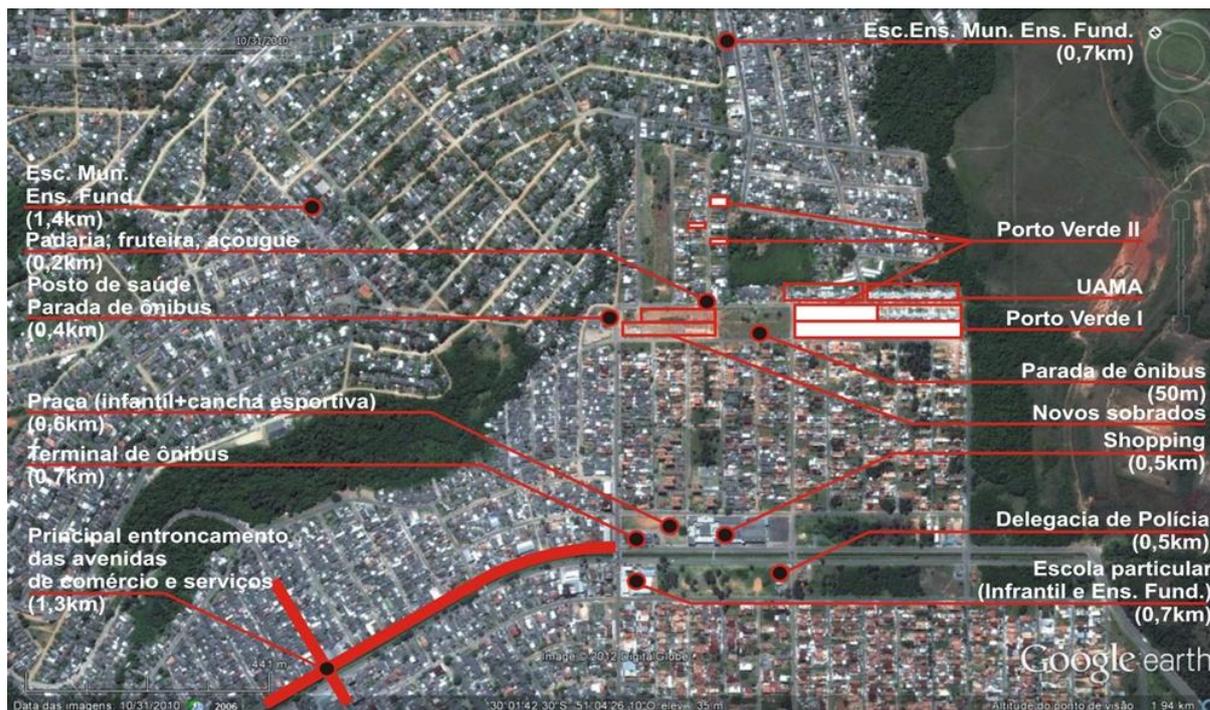
Figura nº 36 – Porto Verde I e II: mancha urbana e centralidades



Em vermelho, as áreas mais valorizadas.

FONTE: Elaboração da autora/ Google Earth, 2012.

Figura nº 37 – Porto Verde I e II: entorno de 1 km a partir do acesso



FONTE: Elaboração da autora a partir de entrevistas e observação local / Google Earth, 2012.

Figura nº 38 - Centralidade na Av. Zero Hora



DATA: 2011.

Figura nº 39 - Shopping Porto Verde



DATA: 2011.

3.2.3. A cooperativa e o poder público municipal

A relação com o poder público municipal foi similar nos dois empreendimentos da COOHRREIOS em Alvorada. Em Alvorada, a habitação é competência da Secretaria Municipal de Planejamento Urbanístico e Habitação, cuja principal função, de acordo com seu Secretário, é tratar da revisão do Plano Diretor e de ações para o desenvolvimento da cidade. O Secretário demonstrou forte preocupação com a “captação de recursos”, chegando a afirmar que o município “é 100% dependente dos recursos do Governo Federal”.

O poder público não se envolveu no encaminhamento do problema da terra nos empreendimentos de Alvorada, mas a cooperativa e o arquiteto Osmar consideram que “também não atrapalhou”. A prefeitura, através da Secretaria Municipal de Habitação, demonstrou agilidade na aprovação dos projetos. Segundo o Secretário de Planejamento, seus técnicos teriam condições de aprovar projetos em uma semana.

Nos dois empreendimentos, a cooperativa se beneficiou de uma lei para HIS que a isentou de todas as taxas e foi muito elogiada por Paulo Machado:

Foram 100% de isenções em tudo: ITBI, taxas e impostos, tudo! Lá é o único município que tem 100% de isenções. Única legislação completa até agora onde a gente foi. Todos os municípios, mais de 90 municípios que a gente foi. Lá, 100% de isenção na lei deles, pra interesse social. Foi a Stela Farias [do PT] que fez, quando foi prefeita. (Entrevista com Paulo Machado, Coordenador Administrativo da COOHRREIOS em maio de 2011).

Esta lei seria incorporada pela Lei Municipal nº 2.347/2011, voltada para programas federais de habitação. As isenções abrangem Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), serviços vinculados a seguros e financiamentos, emolumentos cartoriais, serviços de corretagem e agenciamento imobiliário e diferentes taxas, em especial, de licenciamento de projetos e de construção. Não há outra lei municipal que envolva HIS ou cooperativas habitacionais.

O Plano Diretor vigente na época da aprovação dos empreendimentos havia sido aprovado em 2000 (Lei Municipal nº 1.137/2000) e menciona apenas as Zonas Especiais de Interesse Habitacional (Art. 47.) entre os instrumentos que mais tarde iriam integrar o Estatuto da Cidade, zonas que jamais foram gravadas por lei específica. O município também não contava com PLHIS.

3.2.4.A liderança e o cooperados

A relação entre a liderança e os cooperados se desenrolou sem maiores conflitos, o que parece ter sido facilitado pelo bom andamento das obras e pela rápida execução do empreendimento, concluído em apenas dois anos.

Apesar de não haver envolvimento dos cooperados na escolha do terreno e no projeto das casas, e apesar da pouca participação deles nas tomadas de decisões, em geral os beneficiários se mostram satisfeitos com o local e com a casa. Entre os aspectos positivos citados estão o acesso à casa própria, o baixo custo e o fato do bairro ser tranquilo, de um bom nível social, com boa infraestrutura e “muito procurado”:

Bah! Porque aqui é uma área boa e eu não conseguiria comprar de jeito nenhum! Hoje uma casa parecida com essa que tão vendendo, essa casa aí [na frente] tá 96 mil reais. A gente pagou 20 mil reais na época. Lógico, tu gasta mais um pouco pra terminar ela, mas foi um baita dum negócio. (Entrevista com morador em outubro de 2011).

Estes argumentos foram os mesmos utilizados pela liderança e pelo arquiteto Osmar. Paulo Machado não teve dúvidas em considerar bons os terrenos oferecidos, elogiando a infraestrutura do bairro e a qualidade final das casas – com telha de barro e esquadrias de madeira, apesar de apresentarem uma área construída um pouco menor (40,00 m²). Osmar é da mesma opinião, ainda que os lotes tenham custado consideravelmente mais que os da UAMA. Segundo o arquiteto, o acréscimo de valor ocorreu por que o local tem “asfalto tri bom, esgoto separado”, postes de iluminação, ônibus e posto de saúde “bem pertinho”, sendo que “o ônibus leva a todos os lugares da cidade”. Só um mercado maior é “um pouco mais longe”, mas as pessoas “já se acostumaram com isso”.

Entre os aspectos negativos, foram citados pelos moradores a distância ao centro de Porto Alegre e a falta de comércio diversificado nas proximidades. O segundo aspecto foi crítica unânime entre os entrevistados, embora o fato já fosse esperado “por se tratar de um bairro novo”.

De acordo com um dos moradores, as reuniões mensais com a cooperativa tratavam de aspectos práticos do andamento da obra: “serviam pra decidir se a gente ia querer que a patrola passasse nos terrenos pra nivelar um pouco, se ia contratar um guarda pra cuidar da obra, essas coisas assim.”

Os moradores, em geral, trabalham em agências dos Correios de Porto Alegre (no Centro e na Av. Sertório) e uma minoria nos Correios de Alvorada. Um morador trabalha nos Correios de Novo Hamburgo e ainda assim optou por morar em Alvorada. Muitos já residiam antes em Alvorada ou na Zona Leste de Porto Alegre, embora se encontrem moradores originários de diversas cidades (Figura nº 40 e Gráfico nº 5).

De acordo com os testemunhos colhidos, os cooperados não se arrependem de terem participado do processo cooperativo. Para alguns, foi uma aposta por se tratar de algo novo (“eu não sabia se ia dar certo”), mas como o preço da casa era muito abaixo do mercado e a forma de pagamento muito favorável, “valia o risco”. Um dos moradores inclusive declarou explicitamente que sua casa era antes um investimento que uma necessidade.

Figura nº 40 – Porto Verde I: origem dos moradores

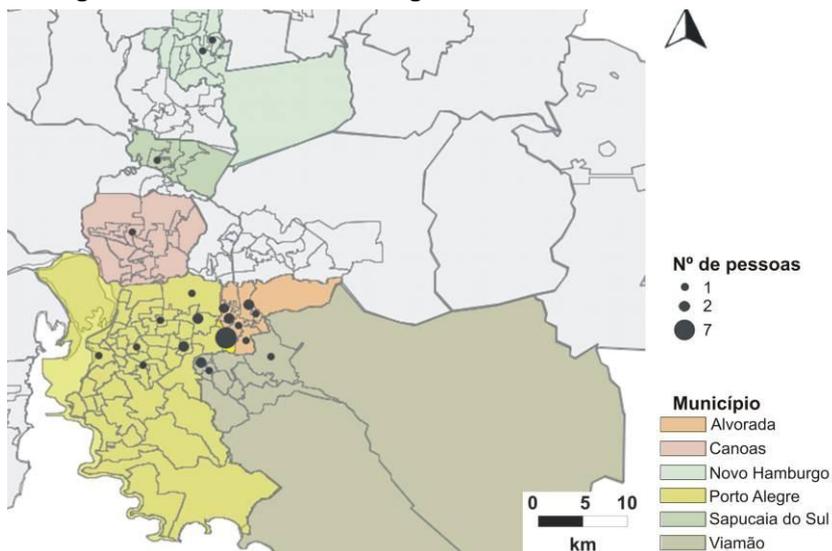
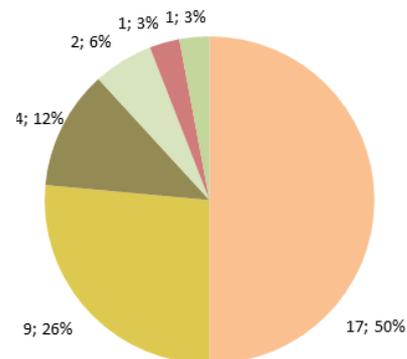


Gráfico nº 5 – Porto Verde I: origem dos moradores



Dados de maio/2011.
Amostra 34/37 (91,89%).

3.2.5. Síntese

Diferente da experiência de Viamão, este empreendimento transcorreu sem maiores conflitos com o proprietário de terras, a prefeitura ou os cooperados.

A cooperativa foi reconhecida como um ator com poder de compra e credibilidade a ponto do proprietário de terras procurá-la para negociar. Mesmo envolvendo terrenos na franja urbana de difícil comercialização, a empreitada mostrou-se do agrado das lideranças e dos beneficiários, promovendo uma inserção urbana satisfatória também em termos de equipamentos coletivos e infraestrutura, com acessibilidade municipal e metropolitana, tolerável para os moradores, sem gerar grandes insatisfações.

3.3. Condomínio Mesquita/Esteio

3.3.1. O processo de compra do terreno

Este empreendimento surgiu a partir da mobilização dos funcionários dos Correios de Sapucaia do Sul, município vizinho a Esteio. Inspirados pela concretização do Vivendas São Tomé em Viamão, contaram com a liderança local de Marco Antônio para viabilizar o empreendimento.

Ao contrário dos casos anteriores, quem mais se mobilizou na procura por terrenos foram os cooperados. Eles começaram procurando em Sapucaia do Sul, por volta de 2005, mas, “apesar de muita busca”, nada encontraram. Além disso, o município era governado pelo PMDB, o que na visão das lideranças estabelecia uma situação política desfavorável:

“Batemos lá e fomos super mal recebidos. Qualquer coisa tinha que se inscrever na Secretaria de Habitação pra ver se dava uma área lá no Colina Verde” (Marco Antônio, em agosto de 2011). Na época, a prefeitura construía conjuntos de HIS no Bairro Colina Verde, segundo Marco Antônio, numa área que “não é bem assistida” e onde as pessoas “moram marginalizadas”.

Em 2005, os cooperados passam a procurar terrenos na cidade vizinha, Esteio. Foi considerado muito difícil encontrar um terreno que se enquadrasse no valor financiado pelo PCS. Segundo o engenheiro Joni, que acompanhou o processo, as áreas indicadas pelos cooperados eram todas “muito pequenas para o padrão que eles queriam e os preços eram sempre bem elevados” por serem “muito centrais” (bem localizados), o que acabava inviabilizando o empreendimento. O engenheiro os havia orientado a procurar terrenos cujos critérios básicos eram “tamanho e preço”.

Mas, segundo Marco Antônio, eles procuravam “uma área que comportasse ao menos umas 20 famílias e com áreas de terrenos um pouco maiores do que acabou sendo”. Esperavam que os terrenos medissem no mínimo “uns 10 metros de frente por 20 de comprimento”³¹. A mudança de projeto imposta de cima para baixo geraria conflitos com os cooperados. Chegou-se a encontrar um terreno, conforme Marco Antônio, “bem próximo do Centro” localizado na Rua Soledade, que comportaria cerca de 10 UH (Figura nº 44).

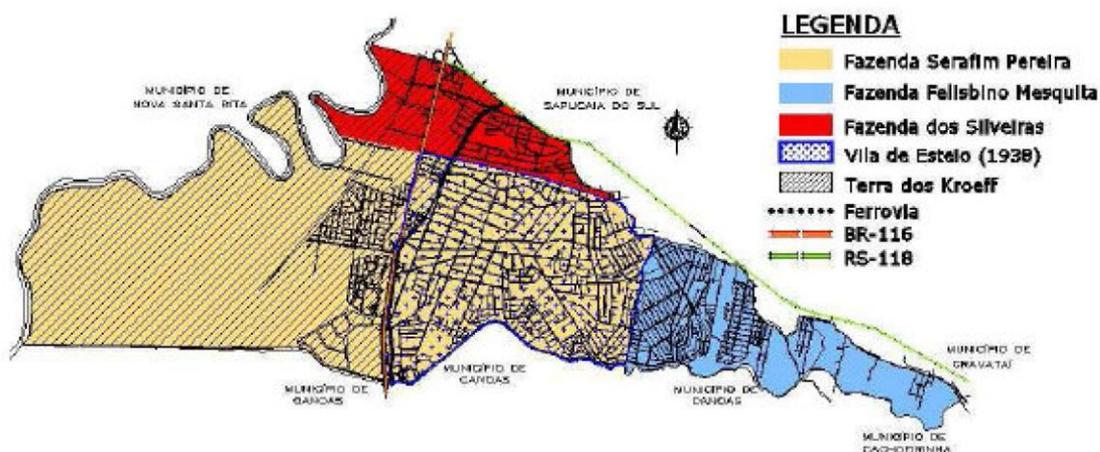
Quando Paulo Machado, Marco Antônio e Joni foram à prefeitura pedir a Declaração Municipal do terreno, sondaram a possibilidade de parceria com a prefeitura, governada pelo PT. Foram bem recebidos pelo Secretário de Habitação que prontamente demonstrou interesse na realização do empreendimento. Na ocasião, o Secretário lhes indicou uma área onde se estudava realizar um empreendimento de HIS da prefeitura, cujos donos ele conhecia.

As negociações do terreno da Rua Soledade não avançaram, porque o proprietário queria vender o terreno “o mais rápido possível” e os procedimentos para acessar os recursos do PCS seriam demorados. Ao longo das negociações, o proprietário ainda teria dobrado o preço, o que sugere que não havia interesse na venda.

³¹ Os lotes do empreendimento realizado medem 5,20 x 20,80 m e 6,15 x 17,60 m.

Passou-se, então, a investir os esforços no terreno indicado pelo Secretário de Habitação, de localização mais periférica. Em 2006, o próprio Secretário apresentou a cooperativa aos proprietários do terreno: um comerciante e a sua esposa, do lar. O avô do comerciante, Felisbino Mesquita, era dono de uma área considerável do município (Figura nº 41).

Figura nº 41 - Mapa da evolução urbana de Esteio



FONTE: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) (Extraído de ESTEIO, 2009: 18).

Os principais envolvidos nas negociações foram Paulo Machado, Marco Antônio e Joni. A prefeitura não participou. Os proprietários pediram 160 mil reais pela gleba, valor que o Engº. Joni, após realizar um estudo, considerou “factível”. A aprovação do projeto estendeu-se por quase dois anos. Somente em 2008 começaram as obras, que seriam concluídas em 2010. Diversas vezes os proprietários ameaçaram desistir do negócio e, segundo as lideranças entrevistadas, a proposta de colocar o nome de Felisbino Mesquita (que jamais fora homenageado na cidade) no condomínio “ajudou a acalmar os ânimos”.

Marco Antônio tratou de diversos trâmites burocráticos junto à Secretaria de Habitação, às companhias de água e energia elétrica e para a realização do licenciamento ambiental. Por existir bastante vegetação na área, foram necessárias diversas reuniões com o Secretário do Meio Ambiente.

Sob a justificativa de viabilizar o empreendimento e evitar que a contrapartida dos beneficiários fosse muito elevada, o engenheiro Joni diminuiu o tamanho dos lotes, o que causou grande insatisfação entre os cooperados. Nas palavras de Marco Antônio, “cortaram os terrenos pela metade. Fizeram mais lotes, com mais gente, com mais projeto, com mais rua”. Muitos desistiram. O próprio Marco Antônio pensou em desistir. Foi necessário buscar mais interessados entre os funcionários dos Correios de Esteio e foi difícil encontrar

trabalhadores na faixa de renda do programa. O problema foi resolvido com a alteração do estatuto da COOHRREIOS, que passou aceitar pessoas indicadas pelos cooperados.

3.3.2.O empreendimento, a cidade e o valor da terra

A terra no município de Esteio é cerca de 30% mais valorizada que em Sapucaia do Sul. Esteio desenvolveu-se a partir da linha férrea, onde está o Centro, o bairro mais valorizado. Segundo os corretores imobiliários entrevistados, restam poucos terrenos vazios na área central. As áreas menos valorizadas estão a oeste da linha férrea, na Estrada do Boqueirão e no Parque Claret – que começou a valorizar e está a 10-15 km do Centro. A tendência de expansão da cidade aponta para as áreas do extremo leste da cidade (Figura nº 44).

Uma das corretoras entrevistadas informou que o valor dos imóveis “em geral aumentou cerca de 80% após o PMCMV”, mas que passados dois anos do início do programa, os preços estavam baixado (principalmente casas e apartamentos), pois os proprietários estavam especulando com imóveis que não se enquadravam nas regras do programa.

No bairro do empreendimento (Jardim Planalto), terrenos de 10,00 x 20,00 m (tamanho predominante) custavam em média 70-80 mil reais em 2011 (R\$ 400/m²). O bairro apresenta um “padrão médio-baixo” em que reside a “classe baixa” e era mais procurado antes do PMCMV. Porém, ainda é “pouco explorado” e “valorizou pouca coisa”.

A Estrada do Boqueirão é considerada “boca braba”, mas apresenta tendências de melhora e “provavelmente vai virar área de classe média”. A afirmação foi feita em 2011 por uma corretora que contou que sua imobiliária está investindo em um condomínio de 40 casas, de aproximadamente 60,00 m², com dois dormitórios. Ele será executado na própria Estrada do Boqueirão em uma gleba que teria custado 250 mil, ou cerca de R\$ 38/m², o que estaria próximo ao valor pago pela cooperativa: R\$ 33/m². O valor de comercialização ainda não havia sido definido.

No empreendimento estudado, é impossível comparar o valor pago pela cooperativa aos terrenos do bairro, pois os produtos são muito diferentes: a área de terras da cooperativa está em uma faixa de vazio urbano, ao passo que o bairro de modo geral conforma um tecido urbano consolidado e integrado à cidade. No entanto, basta compará-lo com a gleba anteriormente mencionada na mesma estrada para constatar que foi pago o

valor de mercado e confirmar que houve pouca valorização na área de 2008 a 2011. A Figura nº 44 interpreta o panorama do valor da terra descrito pelos corretores entrevistados.

O Condomínio Mesquita é relativamente bem servido de transporte coletivo: é atendido por uma linha municipal (com parada de ônibus junto ao acesso) e há opções de ônibus metropolitano para Sapucaia do Sul, Novo Hamburgo, Cachoeirinha, Canoas, Gravataí e Porto Alegre a 525 ou 900 m do empreendimento. As áreas centrais de Esteio e Sapucaia do Sul constituem as centralidades mais utilizadas pelos moradores no dia-a-dia (para comprar alimentos, medicamentos, pagar contas, etc.). O tempo de viagem até elas é praticamente o mesmo, em torno de 15 minutos. A centralidade mais próxima ao empreendimento está no bairro Santo Inácio, a 700 m, onde existe diversidade de comércio.

O empreendimento conta com uma série de equipamentos e serviços urbanos nos arredores – posto de saúde, creche, escolas, parque, comércio –, mas todos estão a pelo menos 12 minutos a pé (565 m) (Figura nº 45). Segundo os moradores, o atendimento do posto de saúde é bom e o Parque Municipal como opção de lazer não entusiasma: “é o que tem”. A principal reclamação dos moradores foi a inexistência de opções para comprar alimentos nas proximidades: “tem o bairro Santo Inácio. Dá pra ir a pé, mas é muito longe, é uma peregrinação.”

A infraestrutura do condomínio está funcionando bem atualmente, mas por demora no pedido junto à concessionária para ligação da rede de água, alguns cooperados se mudaram para o local sem dispor do serviço em suas casas – conviveram inicialmente com uma ligação emergencial, “puxando um cano preto” para abastecer as casas. A situação só seria regularizada cerca de seis meses depois. Marco Antônio explicou: “A gente achou que na hora ia ser resolvido meio que politicamente. Chegou na hora e não foi bem assim. O projeto não passava lá de jeito nenhum.” A rede de esgotos não apresentou problemas, mas alguns moradores relataram que houve problemas na execução das fossas sépticas e das tubulações que teriam sido instaladas “de qualquer jeito”. Segundo relatos, quando chove, a água não tem para onde escorrer dentro do condomínio e se acumula junto ao muro. Também houve dificuldades na ligação da luz “por causa de umas árvores”, o que exigiu licença ambiental. Os demais serviços de telefone, internet, iluminação pública, coleta de lixo estão funcionando bem. A pavimentação do condomínio e do entorno está boa, com exceção de alguns trechos na Estrada do Boqueirão.

Na época da realização da pesquisa, o condomínio não era fechado na frente. Os moradores estavam decidindo por fechá-lo, mas quase todos já haviam cercado seu lote com muros na divisa com os vizinhos e com grades na frente. Alguns cooperados ainda não se mudaram para o condomínio e estão melhorando as suas casas antes disso, realizando pinturas ou pequenas ampliações (comparar as Figuras nº 42 e nº 43, que expressam a transformação do condomínio após a entrega das casas). Mas há também casas que estão abandonadas, com capim crescendo na frente. Em visita ao local, o Eng^o. Joni informou que constataria que um morador de rua havia ocupado uma das casas. O salão de festas e o terreno destinado a ser uma pracinha também se encontram em situação de abandono.

Figura nº 42 – Cond. Mesquita em junho de 2010



Figura nº 43 – Cond. Mesquita em agosto de 2011



Figura nº 44 – Condomínio Mesquita: mancha urbana e centralidades



FONTE: Elaboração da autora a partir de entrevistas com corretores imobiliários / Google Earth, 2012.

Figura nº 45 – Condomínio Mesquita: entorno de 1 km a partir do acesso



FONTE: Elaboração da autora a partir de entrevistas e observação local / Google Earth, 2012.

3.3.3.A cooperativa e o poder público municipal

O contato com o poder público foi facilitado pela afinidade política da COOHRREIOS. Ainda assim, a aprovação do projeto levou quase dois anos, aspecto que não foi criticado pelas lideranças ou pelo engenheiro entrevistados. O motivo da demora não ficou claro nas entrevistas, embora possa ter relação com o fato de se tratar de uma gleba.

Segundo uma das lideranças, a parceria com a prefeitura segue ocorrendo através da prestação de pequenos serviços como o recolhimento de entulho de obra sem custos para a cooperativa. Também houve o problema com a ligação da água devido à demora em dar entrada no processo. O fato da liderança pensar que o problema “seria resolvido politicamente” demonstra desconhecimento dos procedimentos legais e o hábito de resolver os problemas “na base da conversa”, através de relações pessoais e/ou políticas.

Em Esteio, a habitação é competência da Secretaria Municipal de Habitação. O maior volume dos recursos municipais também tem origem federal. Na época do empreendimento, a política municipal de habitação estava focada na regularização fundiária, embora tenha havido alguma produção de moradias. A COOHRREIOS promoveu o único empreendimento por autogestão no município, de acordo com dados do diagnóstico do PLHIS que abrangem o período 1986-2008 (ESTEIO, 2009: 45).

O município não dispunha de PLHIS, mas contava com plano diretor adaptado ao Estatuto da Cidade (Lei Municipal nº 4.247/2006). Consta que o empreendimento da COOHRREIOS se inseria numa Área Especial de Interesse Social (AEIS), o que não representou qualquer benefício para a cooperativa. O empreendimento beneficiou-se da Lei Municipal nº 4.019/2005 para obter isenções de ITBI, IPTU (durante a fase de obras), ISS e de taxas relativas à aprovação de projetos, alvarás de construção, determinações municipais e alinhamento, licenciamentos para construção, licenciamento ambiental e habite-se. O projeto foi enquadrado na lei que autorizou a criação de condomínios populares para programas de HIS (Lei Municipal nº 4.018/2005). O salão de festas e a área de recreação e lazer no projeto foram determinações dessa lei. O projeto foi aprovado pela Secretaria de Planejamento antes de passar ao licenciamento ambiental.

A partir de 2009, o PMCMV tornou-se o principal programa da política habitacional municipal e não há nenhum programa para cooperativas em andamento. Já produziu 592 UH em três empreendimentos para a faixa de menor renda e está com dois empreendimentos em análise que somam mais 772 UH (Figura nº 44). Todos envolveram a compra de áreas particulares, que receberam gravame de AEIS. As AEIS, na prática, têm servido para promover isenções dos mesmos impostos e taxas que beneficiaram a COOHRREIOS (Lei Municipal 4.914/2009).

3.3.4.A liderança e os cooperados

Neste empreendimento houve maior participação dos cooperados, principalmente na procura por terrenos, mas o grupo original foi bastante alterado. Houve conflitos por causa do tamanho dos lotes, pela demora na entrega das casas, pelos gastos adicionais como a construção do muro de fechamento dos fundos do condomínio e pela dificuldade em concluir o empreendimento:

[...] sempre faltava dinheiro. [...] Chegou o final de 2009, setembro e outubro, essa obra aqui parou. Acabou o dinheiro [...]. E havia reuniões pra sempre suprir mais valores. E isso aí deixava o pessoal possesso, quando já tava fazendo um baita de um esforço pra ter um empreendimento popular. [...] Aqui tem a contrapartida e ainda [...] os construtores tavam sempre solicitando mais investimento, investimento... nessa questão das reuniões, era sempre pra pedir dinheiro. (Entrevista com Marco Antônio, liderança da COOHRREIOS em agosto de 2011).

A contrapartida alta também gerou insatisfação. Ela superou os R\$ 3.000,00 por pessoa, enquanto nos outros empreendimentos chegava-se a R\$ 1.600,00. Também houve

grande insatisfação em relação à qualidade da execução. A mão-de-obra, composta por moradores dos arredores do empreendimento, era

Um pessoal descompromissado. Até uns que nem conheciam de serviço de construção, de pedreiro. [...] Botaram cano quebrado, cano rachado. Faltou fio de ligação elétrica. Essas coisas. [...] O pessoal tá assumindo o seu ônus. O pessoal tá todo gastando, fazendo as suas reformas. (Entrevista com Marco Antônio, liderança da COOHRREIOS em agosto de 2011).

A gestão dos beneficiários passou para a liderança de Porto Alegre quando o grupo se alterou, pois não era mais composto por funcionários dos Correios de Sapucaia do Sul, com os quais Marco Antônio tinha facilidade de contato. Os cooperados são originários de diversos municípios da RMPA (Figura nº 46 e Gráfico nº 6). A maioria (68%) é procedente de Esteio ou Sapucaia do Sul e trabalha em municípios variados, como Porto Alegre, Sapucaia do Sul, Esteio, Novo Hamburgo e Gravataí.

Figura nº 46 – Cond. Mesquita: origem dos moradores

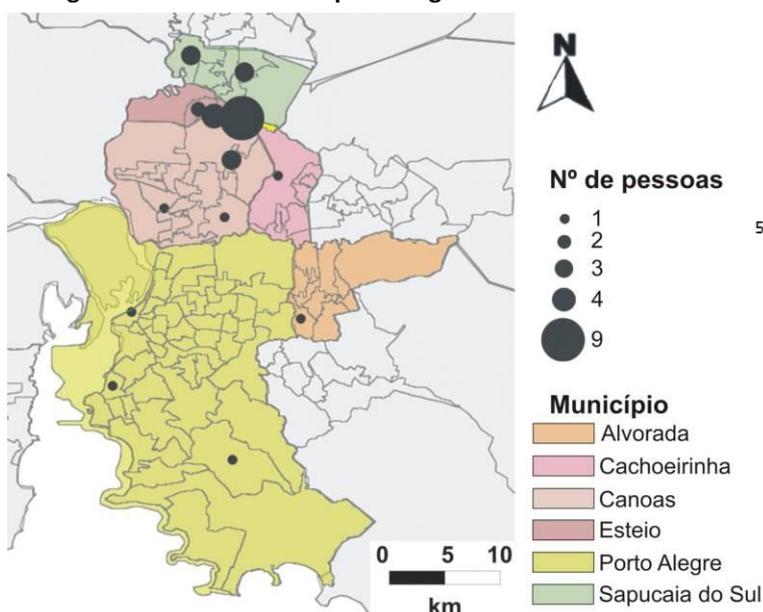
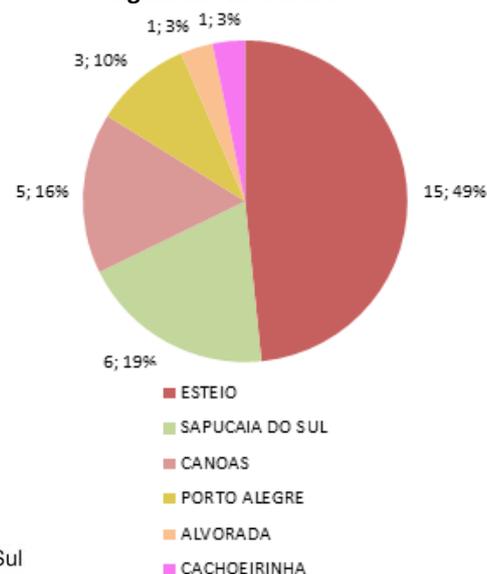


Gráfico nº 6 – Cond. Mesquita: origem dos moradores



Amostra 31/36 (86,11%). Dados de maio/2011.

Ao serem questionados se valeu a pena ter participado da cooperativa, a esposa de Marco Antônio respondeu:

Hoje a gente acha que não, porque muita gente que não participou taí, ganhou de barbada... tem outros pensamentos que não têm nada a ver com o ideal que a gente começou. Não sabem nem o que foi feito e o que não foi. Querem mudar coisas que não têm entendimento. É complicado. (Entrevista com moradora em agosto de 2011).

No entanto, os demais cooperados entrevistados estavam satisfeitos. Muitos moravam com familiares e viram na cooperativa a oportunidade de conquistar o seu próprio espaço. Entre as vantagens do local foram apontadas a tranquilidade, o silêncio e a conquista da casa própria. Entre as desvantagens, o fato de ser “longe de tudo: longe do

colégio, longe do mercado”. Também há críticas ao transporte coletivo, cujos intervalos são bastante espaçados.

Apesar das críticas ao processo, Marco Antônio considera que o terreno foi uma boa compra, sobretudo considerando o esforço despendido na negociação junto ao proprietário, para que mantivesse o preço. Segundo Paulo Machado, foi muito difícil encontrar aquele terreno – “o único viável” –, considerado muito caro, porém bem localizado. Ao contrário dos moradores, ele considera que “tem tudo em volta, porque Esteio é bem pequenininho. Tá dentro da cidade. Ônibus estacionado na porta, larga na porta do metrô também. Isso é o bom. [...] O transporte é uma maravilha lá”.

Joni avalia que um terreno mais periférico possibilitou um projeto melhor:

Foram cogitadas várias outras áreas, mas todas mais centrais. E todas num custo um pouco mais elevado. Então teoricamente a fração do terreno teria que ser bem menor. Nós chegamos a pensar lá em Esteio em pôr uma casa sobre a outra. Fazer tipo um prediozinho pra acomodar todo mundo. [Iríamos] fazer isso num terreno que apresentaram lá no centro [na Rua Soledade]. Mas daí surgiu esse. Esse ficou um pouco melhor, pelo menos. Esse ficou um pouco mais afastado, ficou um pouco maior. (Entrevista com Eng^o. Joni em novembro de 2011).

Mas, ainda assim, o engenheiro considera boa a localização do terreno e argumenta que o custo elevado justificou algumas decisões projetuais:

O terreno era num lugar bom. A entrada do terreno era pavimentada. Não era muito próximo ao centro, mas era um terreno em que era possível fazer o empreendimento. [...] O terreno lá foi caro, próximo dos outros que a gente tinha conseguido. Então a fração de cada um ficou em torno de 100 m² do terreno. E isso, a casa ocupou praticamente todo o terreno. E a via [condomínial] ali ficou bem pequena. Mas era o que era possível fazer dentro daqueles valores que a gente tinha na época. (Entrevista com Eng^o. Joni em novembro de 2011).

A partir das entrevistas percebe-se que a liderança da cooperativa valoriza a casa própria, o fato de se tratar de um condomínio, de “ter tudo em volta” e o transporte. A “casa própria”, portanto, é o ponto de convergência entre lideranças e moradores.

3.3.5. Síntese

O empreendimento de Esteio foi, de longe, o que mais contou com o envolvimento dos cooperados. Ele parece indicar que as pessoas não querem simplesmente acessar a “casa própria”, mas têm outras exigências, como por exemplo, um lote que proporcione espaço para futuras ampliações. Ainda que o engenheiro estivesse tomado por boas intenções quando propôs o parcelamento – afinal, queria viabilizar o empreendimento – essa decisão causou muitas insatisfações e enfraqueceu o grupo. A contrapartida dos

cooperados acabou sendo alta, o que provavelmente poderia ter sido evitado com uma construção em altura aproveitando o potencial construtivo do terreno.

Novamente não houve a aplicação de qualquer instrumento urbanístico vinculado ao Estatuto da Cidade para acessar à terra. A afinidade política da cooperativa com o governo municipal mais uma vez teve um papel importante para estabelecer a rede de contatos que viabilizou o empreendimento, apesar do projeto ter demorado para ser aprovado. Por outro lado, a inexperiência com trâmites burocráticos e o tratamento de alguns deles como aspectos sujeitos à “uma decisão política” trouxe problemas aos beneficiários.

A localização do empreendimento outra vez esteve condicionada aos recursos disponíveis. A inserção urbana obtida foi razoável – é possível alcançar diversos serviços e equipamentos coletivos em pouco mais de dez minutos de caminhada. A acessibilidade municipal e metropolitana também é bastante razoável. Entretanto, o abandono do condomínio e o cercamento das casas demonstram a existência de dificuldades de gestão e de consolidação de valores coletivos.

3.4. Loteamento Porto Verde II/Alvorada

3.4.1. O processo de compra do terreno

Este é o primeiro empreendimento da COOHRREIOS pelo PMCMV-E. Nele a cooperativa também foi procurada pelo proprietário dos terrenos: a Habitasul entrou em contato com Paulo Machado para oferecer “mais 24 lotes”. Foram adquiridos 20 lotes no quarteirão do empreendimento Porto Verde I e quatro lotes na vila ao lado. Nas palavras do Arq^o. Osmar, a cooperativa procurou comprar “tudo o que tinha na volta que era barato”. Osmar, que assessorou a COOHRREIOS também neste empreendimento, considerou o valor proposto pela Habitasul – cerca de R\$ 11.500,00 por lote – “super barato, porque um terreno lá eles tão vendendo por trinta e poucos mil.”

A cooperativa já havia concluído dois empreendimentos e, por isso, gozava de credibilidade. Nesse contexto, Paulo Machado considera positiva a criação do PMCMV, pois ficou mais fácil viabilizar novos empreendimentos e tornou-se comum a cooperativa ser procurada por proprietários de terrenos e fornecedores de material de construção. Ou seja, a COOHRREIOS passou a ser vista como um ator relevante no setor da construção civil.

Em maio de 2009, foi assinado o termo de opção de compra entre a Habitasul e a COOHRREIOS. Levaria ainda cerca de um ano para que o terreno fosse comprado em 2010 pelo valor acordado em 2009. As Figuras nº 47 e nº 48 ilustram o empreendimento Porto Verde II em fase de acabamento.

Figura nº 47 - Porto Verde II: vista do conjunto



DATA: 2011.

Figura nº 48 - Porto Verde II: vista frontal



DATA: 2011.

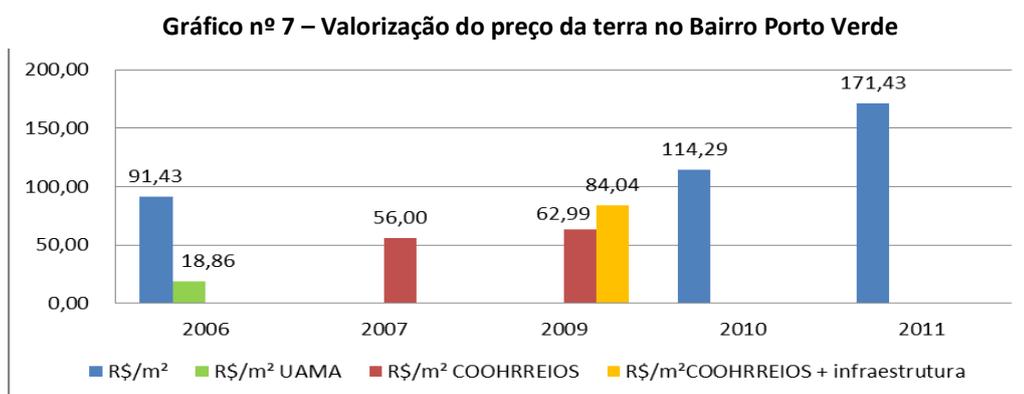
3.4.2.O empreendimento, a cidade e o valor da terra

As análises locacionais realizadas para o empreendimento Porto Verde I se aplicam também a este empreendimento. O Porto Verde II permite observar a valorização fundiária após o PMCMV. Enquanto no PCS, em 2007, cada lote foi vendido para a COOHRREIOS a R\$ 9.800,00, os terrenos ao lado passaram a valer R\$ 11.000,00 (12% a mais) no PMCMV. O aumento torna-se mais significativo quando consideramos que no Porto Verde I não houve gastos adicionais com infraestrutura, enquanto o Porto Verde II exigiu a construção de um muro de arrimo que, se somado ao valor do terreno, representaria um aumento de 59% em dois anos.

Em 2006, um terreno no bairro, de 7,00 x 25,00 m, valia em torno de 16-17 mil reais. Em 2010, os valores chegaram a 20 mil e, em 2011, a 30 mil. Enquanto isso, em cinco anos, os imóveis do bairro, com dois dormitórios e aproximadamente 55 m², passaram de 80 mil para 120 mil reais. Imóveis neste perfil estão sendo executados também nos bordos do loteamento na mesma rua dos empreendimentos estudados (Figuras nº 49 e nº 50) com valor do m² construído 44% superior ao do Porto Verde II. Os valores demonstram que vale a pena investir na construção de imóveis “para vender”, pois a casa pronta valorizou mais que especulação em cima de terrenos vazios e, segundo um dos corretores entrevistados, “quem

constrói sabe que vai vender”. A facilidade do financiamento, através do PMCMV teria provocado a grande valorização dos imóveis.

O Gráfico nº 7 apresenta a evolução dos preços dos terrenos no bairro Porto Verde. Note-se que as cooperativas pagaram um preço bem abaixo do mercado. Pela avaliação dos terrenos feita pela Caixa em 2009, 21 lotes da cooperativa estariam valendo 18 mil, dois lotes 19 mil e um, 22 mil reais. No total, valeriam R\$ 438.000,00, mas foram vendidos a R\$ 274.000,00. Também na avaliação da Caixa, a região foi considerada “de mercado aquecido, com rápida absorção dos imóveis, com um número de ofertas considerado médio e com alta demanda”, confirmando as informações dos corretores. Nos empreendimentos de Alvorada, as entidades serviram para valorizar as terras do entorno e para que o proprietário se desfizesse de terrenos de difícil comercialização.



FONTE: Elaboração da autora a partir de entrevistas com corretores imobiliários.

Figura nº 49 – Vista do bairro: sobrados novos ao fundo



DATA: 2011.

Figura nº 50 – Fachada dos sobrados novos



DATA: 2011.

3.4.3.A cooperativa e o poder público municipal

A relação da cooperativa com o poder público deste município já foi tratada no item 3.2.3 deste trabalho e se aplica também a este empreendimento. A única novidade foi a

criação do PLHIS, finalizado pouco antes da compra dos terrenos pela COOHRREIOS, mas que não teve implicações no empreendimento.

Segundo o Secretário de Habitação, desde 2009, o PMCMV é o único programa de HIS implementado no município. Conta com um empreendimento empresarial para a faixa de menor renda que soma 500 UH, dispostas em edifícios com cinco pavimentos no bairro Jardim Aparecida. O terreno foi comprado de particulares (Figura nº 36).

3.4.4.A liderança e os cooperados

Novamente houve pouca participação dos cooperados. A COOHRREIOS realizou todos os trâmites para a viabilização do empreendimento e depois apresentou o projeto já aprovado aos beneficiários. Como diferencial, a partir deste empreendimento, eles passaram a escolher os materiais de acabamento, optando entre quatro cores de piso cerâmico e a cor da pintura. Essa possibilidade provavelmente surgiu devido à maior disponibilidade de recursos com o novo programa.

Neste empreendimento, segundo a amostragem disponível, 73% dos cooperados já residia em Alvorada e um terço é originária da própria Área de Expansão da Amostra (AED) do empreendimento (Figura nº 51 e Gráfico nº 8). Ao que parece, os empreendimentos de Alvorada atraem muitos interessados, pois, segundo Osmar, a demanda da COOHRREIOS chega a 200 pessoas no município.

Figura nº 51 – Porto Verde II: origem dos moradores

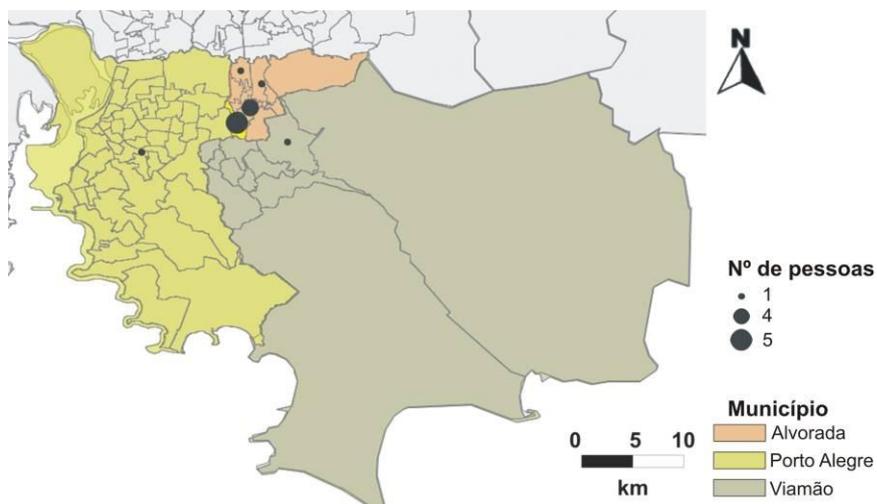
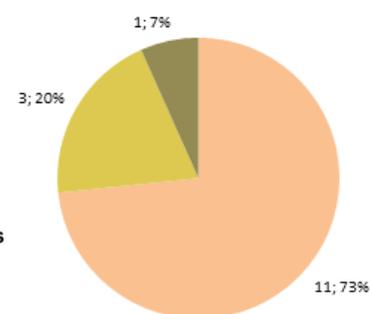


Gráfico nº 8 – Porto Verde II: origem dos moradores



Amostra 15/24 (62,5%)
Dados de maio/2011.

3.4.5. Síntese

Cinco anos depois do primeiro empreendimento em Porto Verde, a Habitasul novamente ofereceu terrenos nos bordos urbanos para a COOHRREIOS. Desta vez, foram necessários investimentos na contenção do terreno. De qualquer modo, para a cooperativa a compra parece ter valido a pena, pois o valor pago esteve abaixo do mercado e a localização, a acessibilidade e a infraestrutura são relativamente boas para os padrões de Alvorada e para as oportunidades do cotidiano.

3.5. Loteamento Eldorado/Viamão

3.5.1. O processo da compra do terreno

Este empreendimento nasceu por iniciativa da Cooperativa Habitacional dos Municipários de Viamão (COOHMUVI). A cooperativa surgiu inspirada pelo empreendimento dos Correios em São Tomé. Não conseguiu se habilitar junto ao Ministério das Cidades, pois alguns integrantes estavam com o nome inscrito em órgãos de controle de crédito. Para resolver o problema, a COOHMUVI buscou a assessoria da COOHRREIOS. Porém, no decorrer do processo, a COOHRREIOS acabou assumindo o empreendimento. Segundo o Eng^o. Joni, “a COOHMUVI não conseguiu desenrolar o processo. Porque o processo não é só achar um terreno. Tem que montar um projeto, tem que aprovar na prefeitura. Tem custos, tudo isso relacionado, pra depois contratar o empreendimento.”

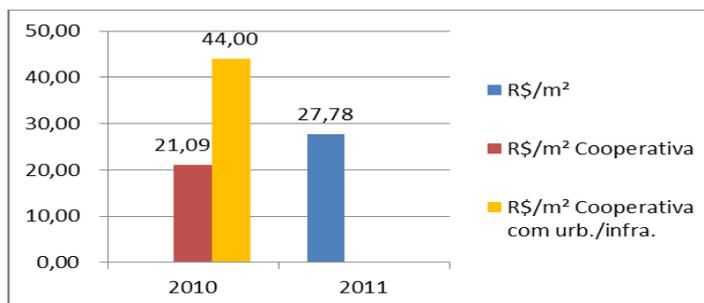
O terreno da Parada 70 foi encontrado pela COOHMUV, em um loteamento já aprovado na prefeitura, também através da indicação do vereador Dédo do PT. Conforme José Fernando, não se encontrou no município outro loteamento de padrão popular já aprovado. As negociações iniciaram em 2007 conduzidas pela COOHMUVI. Quando a COOHRREIOS se integrou ao projeto, deu seguimento ao trabalho. De acordo com Joni, chegou-se a obter uma Carta de Crédito com 61 UH na época, mas os técnicos da CEF estavam sobrecarregados e não conseguiram analisar a proposta. Segundo o engenheiro: “Quando tentaram renovar a Carta, Brasília recusou, porque a inadimplência da COOHRREIOS tava muito alta [...]. Pelo mesmo motivo a COOHRREIOS também perdeu outro terreno em Guaíba.”

Em 2009, José Fernando assumiu o empreendimento após a sua aposentadoria nos Correios. Ele fez o cadastro dos beneficiários priorizando as pessoas anteriormente descartadas por constarem em cadastros de órgãos de controle de crédito, mas muitas não foram localizadas. Então ele procurou interessados no comércio do centro da cidade, em fábricas e no cadastro de demanda habitacional da prefeitura.

Ao longo das negociações com o proprietário do terreno, o preço permaneceu inalterado por muito tempo. Quando a proposta seria contratada, foi necessário revalidar a Carta de Crédito e o proprietário aumentou o preço. Segundo Joni, “era 10 mil, ficou tipo 16 mil”, pois o proprietário teria dito que “tinham pessoas que pagavam 16 mil. Só que ele não vendeu por 16 mil, ele nos esperou lá”, e manteve o preço dentro do valor avaliado pela CEF.

O engenheiro se refere ao valor do terreno já considerando os acréscimos com infraestrutura e urbanização. Sem infraestrutura, os terrenos foram avaliados em R\$ 7.465,84, o que está muito próxima ao que foi pago. Já a avaliação com infraestrutura, caso ela existisse, foi de R\$ 10.220,00. Como foram gastos R\$ 15.838,25 por lote, somando terreno, execução da infraestrutura e urbanização, foram pagos mais de 5 mil reais por lote acima do valor de mercado. O Gráfico nº 9 expressa essa disparidade em termos de preço pago por m² do terreno.

Gráfico nº 9 - Valorização do preço da terra no Loteamento Eldorado



FONTE: Elaboração da autora a partir de entrevistas com corretores imobiliários.

Os terrenos, comprados em outubro de 2010, pertenciam à imobiliária Financiadora Casa, que tem mais 118 terrenos no mesmo loteamento e que, segundo José Fernando, quer vendê-los à cooperativa – que tem interesse em comprá-los. A imobiliária é também proprietária de terrenos em outros bairros da cidade, mas nenhum de padrão popular.

3.5.2.O empreendimento, a cidade e o valor da terra

A Financiadora Casa, proprietária do Loteamento Jardim Eldorado, busca seduzir seus clientes vendendo “qualidade de vida” junto à natureza, com “áreas verdes, ricas em flora e

fauna, sem qualquer poluição ambiental”³². O loteamento destinava-se a outro público, de maior poder aquisitivo. Conversas com vizinhos do empreendimento revelaram que a chegada de um empreendimento popular desagradou os moradores e que muitos colocaram seus terrenos à venda. Ainda que o conflito tenha se atenuado, o futuro do loteamento ainda é tido como incerto pelos residentes.

Conforme os corretores imobiliários entrevistados, próximo à Parada 70, os terrenos de 12,00 x 30,00 m (em média) eram comercializados em 2011 a 10-15 mil reais. A região está fora do perímetro urbano e tem muitas chácaras. Mas estão surgindo ali alguns loteamentos que normalmente atraem um público do interior do estado. Em geral, o valor dos terrenos sofreu pouca alteração, após o PMCMV.

Para quem trabalha no centro de Viamão, a área está bem localizada, embora possa ser necessário caminhar até 1 km para chegar à rodovia por onde passa o transporte coletivo. Ademais, o serviço de ônibus é escasso, havendo três linhas municipais que conduzem ao centro da cidade. Para percorrer os 7,5 km até o centro de Viamão de ônibus leva-se de 15 a 20 minutos. A localização afastada vem garantindo uma obra com poucos incidentes de roubo de material, que foi problema constante em outros empreendimentos.

O acesso a qualquer equipamento coletivo, comércio ou serviço é precário. Não existe absolutamente nada nos arredores, a exceção de um posto de gasolina (Figuras nº 54 e nº 55). A infraestrutura também é inexistente e está toda sendo executada com os recursos do Programa³³. As Figuras nº 52 e nº 53 ilustram a precariedade relatada. Há muitas casas acima do greide da rua (Figura nº 53) e também abaixo, o que gera problemas com drenagem e gastos adicionais para os cooperados.

Figura nº 52 – Lot. Eldorado: abertura de vias



DATA: 2011.

Figura nº 53 – Lot. Eldorado: casas acima do nível da rua

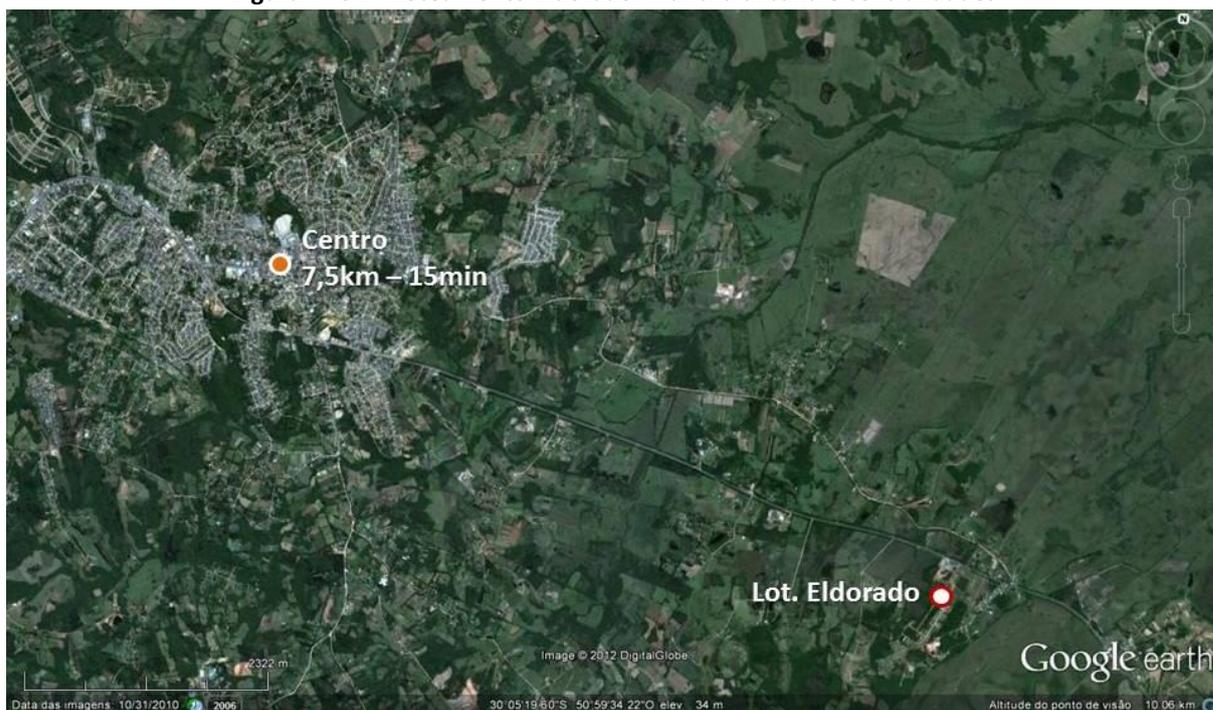


DATA: 2011.

³² Extraído do sítio da Imobiliária Finacasa.

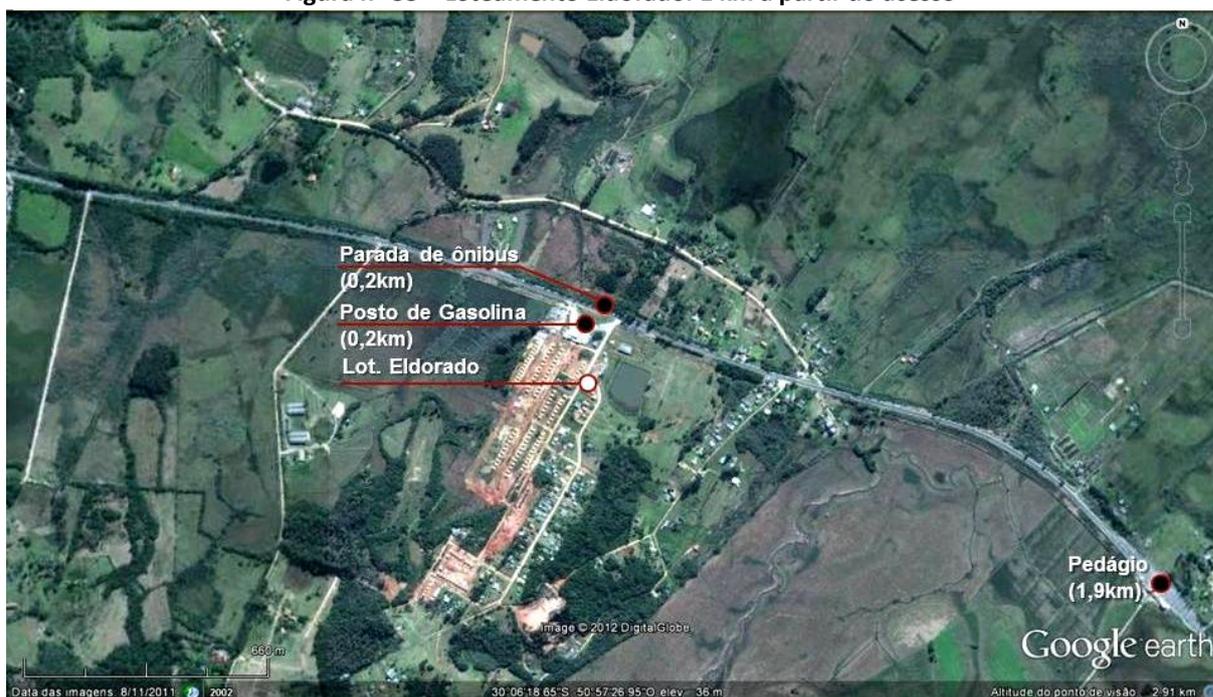
³³ Para mais detalhes, ver tabela ao final do Capítulo 2.

Figura nº 54 – Loteamento Eldorado: mancha urbana e centralidades



FONTE: Elaboração da autora/ Google Earth, 2012.

Figura nº 55 – Loteamento Eldorado: 1 km a partir do acesso



FONTE: Elaboração da autora/ Google Earth, 2012.

3.5.3.A cooperativa e o poder público municipal

Novamente o contato com o poder público ocorreu através de um vereador. As relações com a municipalidade seguiram sem conflitos, embora tenham aparecido nos relatos queixas à prefeitura por não ter ajudado a realizar a infraestrutura do empreendimento.

A partir do Plano Diretor de 2006, que incorporou instrumentos do Estatuto da Cidade, a autogestão passou a ser uma ação estratégica da política social de moradia (Art. 31). Contudo, na prática, não existe qualquer programa de incentivo ao cooperativismo habitacional. Na época da contratação, o PLHIS ainda estava em elaboração. O Loteamento Eldorado foi aprovado em 2001, atendendo, portanto, ao Plano Diretor de 1996. A cooperativa foi beneficiada por uma lei criada para o PMCMV que ampliou as isenções fiscais já existentes, que passaram a incluir Taxa de Licenciamento (Lei Municipal nº 3.692/2009).

Com o PMCMV, a prefeitura iniciou o cadastramento das áreas públicas. Para a faixa de menor renda, o município contará com um empreendimento que envolve regularização fundiária de mais de 400 casas e a construção de 156 UH (Figura nº 30). Já foram obtidos recursos para a compra dos lotes, que foi transformada em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em 2010.

3.5.4.A liderança e os cooperados

Os cooperados não participaram do processo de compra do terreno nem da elaboração do projeto. Entretanto, puderam escolher os revestimentos, optando entre dois tipos de azulejos e definindo a cor da pintura.

Entre os 157 beneficiários, somente três trabalham nos Correios. A maioria trabalha no centro de Viamão, principalmente no comércio ou na prefeitura, e 90% já residia no município, em bairros dentro do perímetro urbano (Figura nº 56 e Gráfico nº 10). Segundo Paulo Machado, neste empreendimento, os beneficiários dispõem de renda muito inferior ao padrão dos trabalhadores dos Correios.

Figura nº 56 – Lot. Eldorado: origem dos moradores

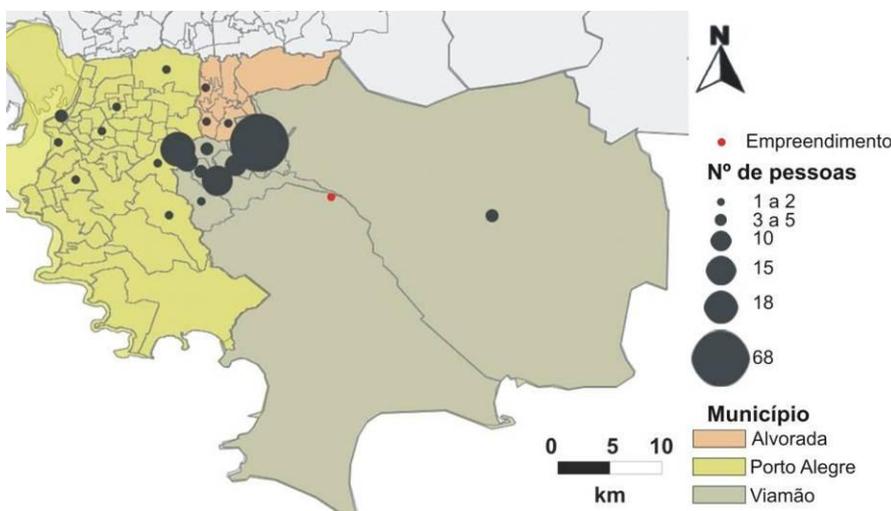
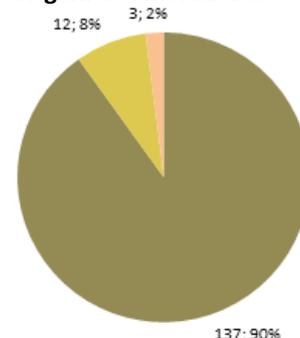


Gráfico nº 10 – Lot. Eldorado: origem dos moradores



Amostra 152/157 (96,82%)
Dados de maio/2011.

As qualidades do empreendimento destacadas por Paulo Machado, José Fernando e Joni são “a casa própria”, o tamanho do terreno, a qualidade das casas – “tudo casa boa, com telha cerâmica, esquadrias de madeira, com bom tamanho” –, o preço e as facilidades de pagamento. Também foi citada a infraestrutura do loteamento (água, luz, meio fio, calçamento, tratamento de esgoto), a tranquilidade do local e o fato de dispor de transporte coletivo. Eles estão convencidos de que fizeram uma boa compra, embora Paulo Machado pondere que o local é distante e reconheça que o transporte coletivo é precário. O custo e o tamanho do terreno foram destacados pelo Eng^o. Joni:

Mas lá, o que chamou mais a atenção foi o tamanho do terreno. O valor bom por um tamanho grande de terreno. [...] lá, tem terreno de quinhentos e poucos metros quadrados. Em qualquer outro lugar não encontraria esse preço num terreno. Acho que nem lá um terreno vale tão pouco. (Entrevista com Eng^o. Joni em novembro de 2011).

As pesquisas de avaliação do TTS apontam uma enorme satisfação dos cooperados:

[...] em resposta a um questionário avaliativo, cerca de 88% dos participantes disseram que a visita, o trabalho dos técnicos, da comissão de obras e dos construtores foi e está sendo ótima e boa, além das informações prestadas, da integração do grupo e da satisfação pessoal com o projeto. [...] Em relação ao ano de 2011, a aprovação e satisfação pessoal com o Projeto (ótimo, muito bom e bom) atingiu 93%. (Postado no sítio da COHRREIOS em 12/01/2012).

3.5.5. Síntese

Este é, sem dúvida, o empreendimento mais precário tanto em termos de infraestrutura, quanto de acesso a equipamentos coletivos ou mesmo à cidade. Chama a atenção que boa parte dos recursos do financiamento foram transferidos para o proprietário dos terrenos, seja diretamente através da aquisição dos lotes, seja indiretamente, através da execução da infraestrutura do loteamento, que envolveu inclusive a abertura de novas vias. O valor da infraestrutura superou o preço pago pelos lotes. O proprietário encontrou na cooperativa e no novo programa habitacional uma oportunidade de, em pouco tempo, vender um grande número de lotes em local onde há pouca procura e, ao mesmo tempo, completar o arruamento do seu loteamento.

Ao menos o local de trabalho está relativamente próximo, o que ameniza alguns efeitos negativos da localização. Mas os futuros moradores parecem não temer as condições existentes. Talvez seu grau de exigência seja atenuado pela baixa renda da população beneficiada e por estarem habituados a uma certa precariedade.

Os cooperados novamente participaram pouco das decisões e, desta vez, não apresentam vínculo com os Correios ou com seus funcionários. Foram selecionados conforme havia interesse em adquirir a casa própria em condições que já estavam definidas.

Este foi o único empreendimento em que, por impossibilidade da CEF em analisar o projeto, o tempo de realização foi consideravelmente estendido.

Este empreendimento mostra que cooperativas sem apoio do poder público podem produzir habitação extremamente mal localizada e segregada e que, de outra parte, os recursos do poder público podem promover distorções beneficiando proprietários fundiários.

3.6.Loteamento Santo Antônio/São Leopoldo

3.6.1.O processo da compra do terreno

O empreendimento surgiu por mobilização dos funcionários dos Correios de São Leopoldo e, em menor medida, de Novo Hamburgo. No entanto, os cooperados não ajudaram a procurar terrenos. A tarefa foi realizada principalmente por Paulo Machado e pelo engenheiro Joni.

A cooperativa procurava terrenos que tivessem, em primeiro lugar, um “preço acessível” e “fácil localização”:

[Procurávamos um terreno] Com fácil acesso, pelo fato de terem famílias com crianças, que dependem de creche e escola. E também considerando que, como seria 50-70% de funcionários dos Correios, tu sai de manhã e retorna no final do dia, de noite. Então não poderia ser uma coisa assim que ficasse muito isolada ou uma área que não tivesse um mínimo de segurança. Era essa a nossa busca. (Entrevista com Márcia Teresinha, liderança da COOHRREIOS em julho de 2011).

A prospecção de terrenos iniciou por volta de 2004 ou 2005 em vários locais, mas os valores eram sempre considerados muito elevados para o financiamento disponível. Entre os bairros visados estavam Fião, Feitoria, Campina e Scharlau. Foi cogitado um terreno na Rua Ivo Afonso, no bairro Fião. Conforme informou Márcia Teresinha, “o proprietário queria 100 mil reais na época pelo terreno. Nós pensamos em fazer dois blocos de apartamentos. Daí não tinha como.” Ainda haveria gastos adicionais por causa da arborização excessiva no local. Este terreno comportaria 39 UH para as quais havia em torno de 50 interessados.

O terreno do bairro Campina, onde afinal se realizou o empreendimento, foi indicado em 2005 ao Eng^o. Joni por um profissional que também presta assistência técnica a

cooperativas (a cooperativa a qual assessorava havia encontrado outra área). Joni indicou a área para Paulo Machado, que prontamente se interessou.

Iniciaram-se então as negociações com o proprietário, dono da Madesan Materiais de construção. Desde 1999, esta empresa passou a comprar, vender, lotear, incorporar, administrar e locar imóveis. Inicialmente a área ocupava um quarteirão inteiro, composto por 22 terrenos. Com a demora do processo, alguns lotes foram vendidos, restando 14 terrenos. O projeto levou cinco anos para ser aprovado na prefeitura, que foi responsabilizada por prejudicar o andamento do processo, além de não ajudar a cooperativa:

Era uma área até barata e bem localizada. Daí nós começamos a tramitar o processo dentro de São Leopoldo. Só que São Leopoldo, ao contrário de outras cidades, a prefeitura não ajudou em nada. Nós tivemos que pagar todos os custos, toda a tramitação foi demorada dentro da prefeitura. Então o processo em si demorou muito pra ser contratado. E nesse meio tempo, o proprietário desistia, tinha que revalidar [o termo de compromisso] e aí sempre ia aumentando um pouquinho o terreno. Um pouquinho não, até que bem significativamente. (Entrevista com Eng^o. Joni em novembro de 2011).

O valor do terreno passou de R\$ 7.500,00 para pouco mais de R\$ 14.000,00 em cinco anos, o que é atribuído em boa parte ao PMCMV. Para o Eng^o. Joni, o proprietário tinha motivos coerentes para fazê-lo: “Não vou dizer que não valesse, o terreno dele valia aquilo, só que pra gente doeu. O terreno dele era muito bom”. Segundo Joni, para viabilizar o empreendimento foi necessário fazer “manobras” no projeto: “nós tivemos que dividir por dois, pra fazer duas casas no terreno. Então construímos um condomínio de duas casas, se adaptando totalmente à legislação do município.”

Paulo Machado conta como foram as negociações com o proprietário: “a gente ficou negociando com ele a cada ano: ‘Ah, vai sair’, ‘não saiu ainda’, ‘ah, a prefeitura tem que aprovar, não aprovou ainda’, e a gente segurando, e cada vez que a gente ia pra negociação ele aumentava o terreno.” Como o valor do terreno ainda se encaixava no financiamento e a cooperativa “não visa lucro” (“eles [– os proprietários –] é que visam lucro”), o negócio foi realizado. Paulo Machado demonstra gratidão ao proprietário por considerar que ele se “sensibilizou com a temática da cooperativa” e “nos esperou cinco anos pra gente pagar o terreno”. Mas, segundo Márcia Teresinha, o proprietário “não acreditava que o empreendimento iria sair”, chegando a dizer que “pra ele era indiferente se ele vendesse ou não o terreno”: ele “queria vender pra uma outra instituição”, mas o termo de compromisso entre o proprietário e a cooperativa garantiu a realização do negócio. Em 2011 o terreno foi comprado e as obras iniciaram em fevereiro do mesmo ano.

As lideranças e o engenheiro concordam que foi difícil encontrar um terreno em São Leopoldo. Compraram o terreno que apareceu e que estava dentro do valor do financiamento: “Procuramos um monte! Foi o que apareceu. Foi o único que aceitou as nossas condições e o valor também. Muito cara aquela cidade também, muito cara. Mas seguramos eles, não foi fácil” (Paulo Machado).

3.6.2.O empreendimento, a cidade e o valor da terra

Em São Leopoldo, o solo é mais valorizado ao sul do Rio dos Sinos. A leitura técnica da cidade produzida para a revisão do Plano Diretor mostra os valores dos terrenos em 2006 (Figura nº 57) e é convergente aos relatos dos corretores imobiliários entrevistados. A Figura nº 58 fornece o panorama de 2011 destacando os bairros de maior valorização após o PMCMV. Os bairros mais valorizados são o Centro, Morro do Espelho, São José e Cristo Rei. Entre os bairros menos valorizados foram citados Santos Dumont, Arroio da Manteiga e Boa Vista, porque, segundo os corretores, são “longe do centro urbano e dependem muito de ônibus”.

Com o PMCMV, notou-se uma valorização significativa em bairros como Campina, Scharlau, Santo André, Pinheiro e Feitoria, onde os preços dos terrenos dobraram, passando de 30-35 mil (R\$ 100 a 116,66/m²) para 60-80 mil reais (R\$ 200 a 266,66/m²).

Figura nº 57 - Mercado de terras em 2006

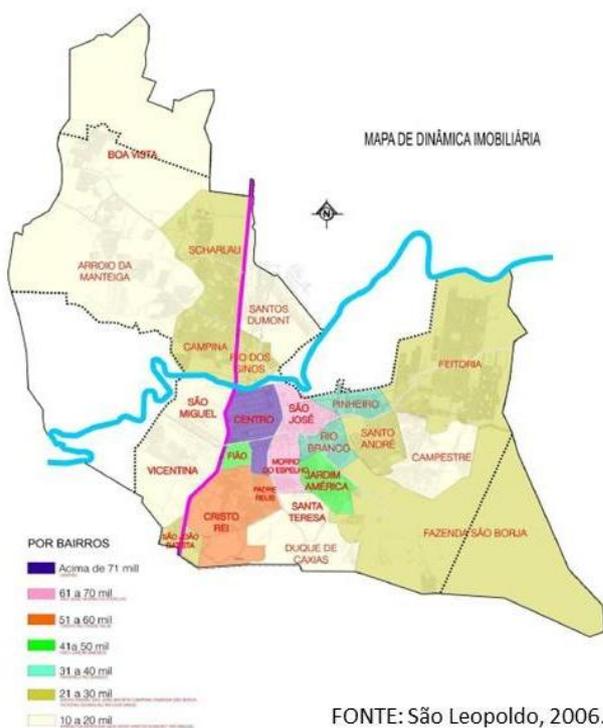
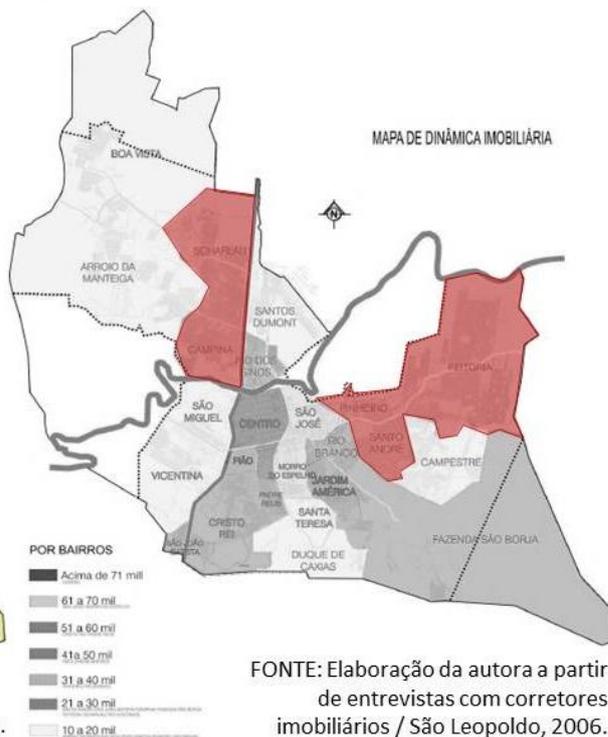


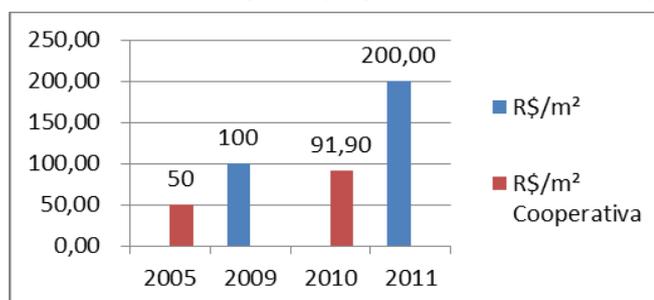
Figura nº 58 - Bairros que mais valorizaram após 2009



Os corretores consideram o Campina um bairro “em crescimento”, com comércio, agências bancárias, escolas e bem servido de ônibus. Dispõe de poucos terrenos para serem comercializados, mas há muitos investidores procurando áreas no bairro. O valor predominante dos terrenos no bairro é de 40-45 mil reais (10,00 x 30,00 m), ou seja, de 133,33 a 150 reais por m². O terreno das cooperativas também dobrou de valor conforme ocorreu no bairro depois do PMCMV, passando de 15 mil (10,00 x 30,00 m) para quase 30 mil. Na avenida principal, a Henrique Bier, um terreno de 12,00 x 30,00 m vale 140-150 mil reais (R\$ 388,88 a 416,66/m²). O perfil dos compradores é composto por pessoas com renda de R\$ 1.800,00 a R\$ 2.000,00. Há um outro empreendimento no bairro, pertencente a uma das imobiliárias pesquisadas, que atende à faixa de renda de 3 a 5 SM, financiado pelo PMCMV. Esse empreendimento envolveu a comercialização de mais de 500 terrenos de 10,00 x 30,00 m, com preços na faixa 30-33 mil reais em 2009 (R\$100 a 110/m²), que, em 2011, passaram a ser avaliados em valores situados entre 50 e 70 mil reais (R\$ 166,66 a 233,33/m²). As casas têm dois dormitórios, área de 55,00 m², terreno de 150,00 m², telha de fibrocimento e serão entregues sem muro ou grade na frente (Figura nº 59). Estão sendo vendidas a R\$ 93.000,00 em 2012. Para efeito de comparação, as casas da cooperativa têm 44,05 m², terrenos de 155,45 m² e custaram R\$ 42.454,21 (Figuras nº 61 e nº62). O valor do m² construído das casas da imobiliária é de cerca de R\$ 1.691,00 – enquanto a cooperativa está gastando R\$ 964,00, o que representa 75% a menos.

O aumento do valor conhecido pela COOHRREIOS, portanto, está dentro da curva e, hoje, esses terrenos provavelmente valeriam muito mais. Um dos corretores, muito atuante no bairro Campina informou que o aumento médio do preço dos terrenos no bairro com o PMCMV foi de 60 a 80%.

Gráfico nº 11 - Valorização do preço da terra no Bairro Campina



FONTE: Elaboração da autora a partir de entrevistas com corretores imobiliários.

Em visita ao local, observou-se que o bairro tem muita vitalidade, com grande diversidade de comércio e pequenos serviços nas avenidas principais (Figura nº 60). A existência de uma olaria e de escolas ajuda a aumentar a circulação de pessoas (muitas com bicicletas) mesmo durante a semana. Os moradores do bairro dizem que gostam do local porque “tem tudo”. O empreendimento é bem servido de ônibus, com linhas metropolitanas e municipais, algumas integradas ao trem metropolitano. A Figura nº 64 confirma a boa inserção urbana. Este é o único empreendimento com arborização viária (Figura nº 62).

Figura nº 59 - PMCMV 3 a 5 SM no Bairro Campina



FONTE: Imobiliária Panitz, 2012.

Figura nº 60 - Bairro Campina: Av. Henrique Bier



DATA: 2011.

Figura nº 61 – Santo Antônio: rua lateral



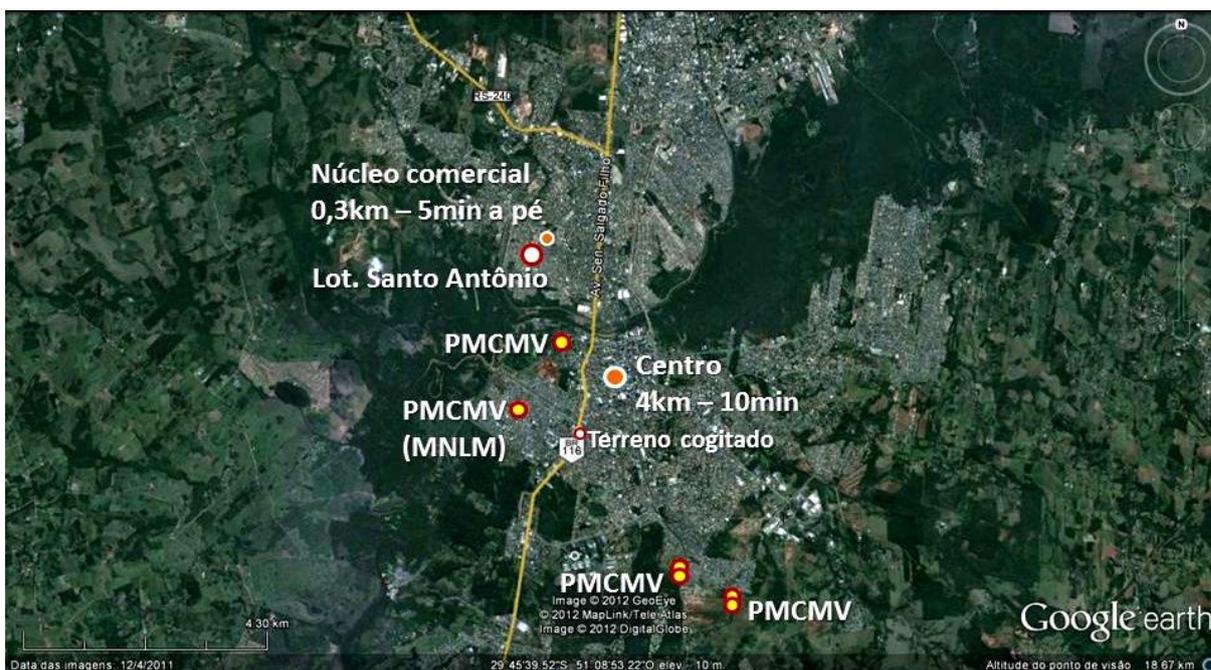
DATA: 2011.

Figura nº 62 – Santo Antônio: Rua Campo Bom



DATA: 2011.

Figura nº 63 – Santo Antônio: mancha urbana e centralidades



FONTE: Elaboração da autora a partir de entrevistas / Google Earth, 2012.

Figura nº 64 – Santo Antônio: entorno de 1 km a partir do acesso



FONTE: Elaboração da autora a partir de entrevistas e observação local / Google Earth, 2012.

3.6.3.A cooperativa e o poder público municipal

A prefeitura não auxiliou a resolver o problema do acesso à terra, ainda que o plano diretor vigente, de 2006, dispusesse dos instrumentos do Estatuto da Cidade e do

Urbanizador Social (Art.83). O PLHIS estava em elaboração quando o terreno foi comprado. Desta vez, não houve qualquer incentivo fiscal.

A relação da cooperativa com o poder municipal foi bastante conflitiva. Segundo os relatos, a colaboração da prefeitura foi

Nada. Zero. Foi a prefeitura mais careira da face da terra! Só o ITBI eles nos cobraram um horror de dinheiro! Eles cobraram um ITBI em cima de contrapartida, que nem recebemos ainda, cobraram ITBI em cima dos 60% de isenções que o governo federal deu, e cobraram ITBI em cima do terreno. Foi zero! Eles nem estão na nossa placa, que a gente mandou pintar lá. Complicaram a nossa vida 100%. Nós só demoramos esse empreendimento, o proprietário só recebeu mais porque a prefeitura foi muito morosa nos processos internos dela. Um horror! Isso que é uma prefeitura do Partido dos Trabalhadores. Mas lá, sem chances. (Entrevista com Paulo Machado, Coordenador Administrativo da COOHRREIOS em maio de 2011).

Para tentar agilizar a aprovação do projeto, a cooperativa procurou um deputado estadual do PT, atuante no município, mas sem resultado. Ainda assim, a COOHRREIOS demonstra gratidão ao deputado, como expressa Márcia Teresinha: “ele foi muito solidário conosco e nos ajudou, no que foi possível pra ele. Mas não foi suficiente. Mas ele foi muito presente.” Em um evento municipal sobre cooperativismo habitacional, Paulo Machado pôde cobrar providências outrora prometidas pelo Secretário de Habitação. Desde então, teria levado “mais cerca de um ano e meio para aprovar o projeto”, pois “sempre faltava algum documento”. Passados cinco anos, restou muita mágoa em relação à prefeitura:

Me desagradei muito com o prefeito. Porque nós não pedimos nada assim: “nos doa o terreno, nos isenta disso”. Nós não estávamos pedindo nada de isenção, simplesmente que fosse agilizado [...]. Porque nós tínhamos uma Carta de Crédito aprovada pelo Ministério das Cidades que nós perdemos [...] pela demora da prefeitura. Então essa dívida eu cobro do prefeito. (Entrevista com Márcia Teresinha, liderança da COOHRREIOS em julho de 2011).

Em São Leopoldo, a Secretaria Municipal de Habitação (Semhab) conta com um setor de cooperativismo, que, segundo os técnicos entrevistados, não está muito ativo. Os principais programas de habitação são do governo federal, muitos deles implementados por cooperativas habitacionais do município que administraram os recursos com o acompanhamento da Semhab ou da secretaria competente.

Portanto, ainda que recente, existe uma história de cooperativismo habitacional em São Leopoldo. As diversas cooperativas atuantes já produziram juntas mais de 2 mil UH, segundo estimativas da Semhab, e têm contribuído para suprir a demanda habitacional. A maioria surgiu nos anos 2000 e tem origem relacionada à ocupação de terras.

O município dispõe de uma lei de fomento às cooperativas habitacionais (Lei nº 5.996/2006), que possibilita firmar convênios ou parcerias entre as cooperativas e o

município, universidades, instituições de pesquisa, instituições financeiras, outras esferas de governo ou entidades (Art. 5).

Há seis empreendimentos na faixa de até 3 SM pelo PMCMV, que totalizam mais de 1100 UH. Nenhum envolveu doação de terras do poder público e todos se localizam nos bordos da mancha urbana. A exceção ocorre no empreendimento do MNLM, que resultou de ocupação e que a prefeitura conseguiu incluir no Programa (Figura nº 63).

Segundo os técnicos da Semhab, a aprovação de projetos no município tem algumas particularidades. Primeiro o projeto hidrossanitário deve ser aprovado pela autarquia municipal responsável pelos serviços de água e esgoto. Depois iniciam os trâmites do projeto arquitetônico, que é analisado pelo Grupo de Trabalho (GT) do Parcelamento do Solo, composto por técnicos de diversas secretarias, sendo encaminhado a seguir para a Secretaria de Planejamento onde ocorre a aprovação. Apesar da complexidade envolvida, a demora de cinco anos para aprovação é considerada fora do padrão.

Na legislação municipal, a HIS recebe especificações edilícias no Código de Obras (Lei nº 6.628/2008). O empreendimento da COOHRREIOS poderia ter se enquadrado em “parcelamento do solo de interesse social”, caso estivesse em área gravada como AEIS (Art. 110 do Plano Diretor), dispondo de mais flexibilidade na avaliação do GT. No entanto, o projeto foi aprovado como condomínio horizontal em loteamento popular, cuja cota ideal mínima deveria ser 160,00 m² por unidade (Lei n. 2.134/81, Art.39). É possível que os 150,00 m² de cota ideal do projeto tenham dificultado a aprovação.

3.6.4.A liderança e os cooperados

A demora na aprovação do projeto gerou grande desconfiança entre os cooperados. Realizaram-se muitas reuniões para mantê-los informados e para manter o cadastro atualizado por causa das constantes desistências.

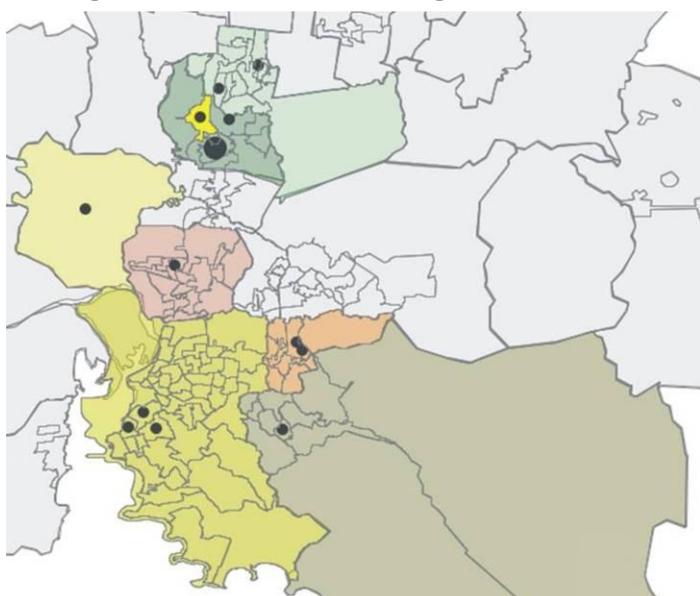
No entanto, o empreendimento em andamento parece satisfazer os cooperados. De acordo com Márcia Teresinha, eles estariam “apaixonados pelo projeto” das casas: “estão felizes, felizes mesmo. Pelos dois motivos: por ter a casa própria e porque o *layout* é muito bonito é tudo muito agradável.” Segundo ela, o terreno também agradou, pois “a localização é muito boa” e é “de fácil acesso”. A liderança pondera as vantagens e desvantagens do local, com um saldo positivo:

É um bairro que vem crescendo muito, cresceu muito, foi um dos bairros que mais cresceu nos últimos anos em São Leopoldo. E ele, eu acredito que seja um bom bairro... ele tem uma unidade da UBAN [Centro de Saúde Campina]. [...] E tem ônibus e tudo. [...] Tem o problema de [ser] mais afastado, problema com policiamento, drogas, assalto, como em todo local de São Leopoldo, eu acho que todos os lugares. Mas ele é bem assistenciado, é um lugar bem bom. Eu acredito que é um bairro bom de se morar. (Entrevista com Márcia Teresinha, liderança da COOHRREIOS em julho de 2011).

Entre os aspectos positivos, a liderança destaca, portanto, o acesso à casa própria, o *layout* diferenciado e a boa localização. Segundo Márcia Teresinha, o empreendimento teria atraído o interesse de inúmeras pessoas que passaram a integrar o cadastro da COOHRREIOS.

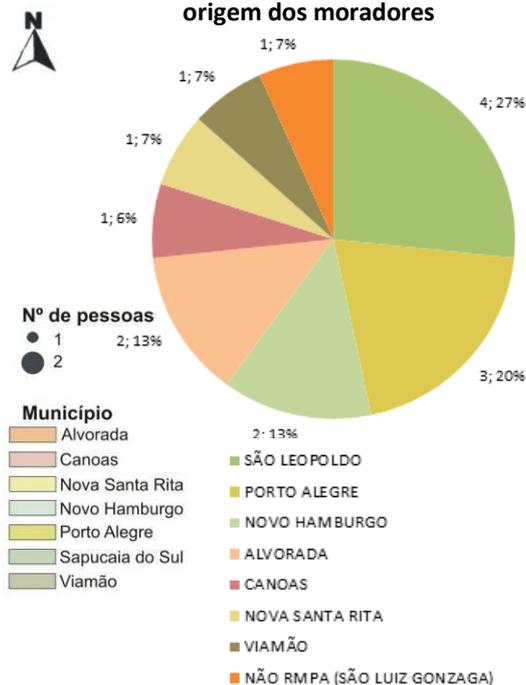
Os cooperados são originários de municípios variados. A maioria provém de São Leopoldo (26%) e Porto Alegre (20%), mas há famílias também de Novo Hamburgo, Canoas, Nova Santa Rita, Alvorada e Viamão (Figura nº 65 e Gráfico nº 12). Segundo Márcia, tal diversidade decorre do grande número de beneficiários indicados por funcionários dos Correios.

Figura nº 65 – Santo Antônio: origem dos moradores



Amostra 15/28 (53,57%). Dados de maio/2011.

Gráfico nº 12 – Santo Antônio: origem dos moradores



3.6.5. Síntese

Este foi o único empreendimento realizado em um município com um histórico de cooperativismo habitacional. Paradoxalmente, apresentou os maiores conflitos com o poder local, não sendo suficiente a ativação da rede de contatos políticos da cooperativa. Tal fato dificultou a negociação com o proprietário do terreno e a relação com os cooperados.

Ao longo dos cinco anos do processo de aprovação, o terreno dobrou de valor, acompanhando as mudanças do mercado imobiliário. No entanto, ainda valeu a pena para a cooperativa integrar o PMCMV-E, ao invés do PCS, pois o aumento do recurso financiado foi maior que a valorização fundiária.

O valor pago pelo terreno foi o praticado pelo mercado, sendo o mais caro dentre os empreendimentos da COOHRREIOS. Para ser viabilizado, foi necessária uma elevada contrapartida dos cooperados – mais de 4,7 mil reais por UH. Mas o valor foi investido em um terreno bem localizado, com infraestrutura completa e com diversos equipamentos e serviços urbanos acessíveis a pé. Está integrado à malha urbana e é bem servido de transporte urbano e metropolitano. Além disso, não foram necessários investimentos extras em infraestrutura ou urbanização. Este é, sem dúvidas, o terreno com melhor localização dentre os estudados.

3.7. Análise comparativa

Os aspectos recorrentes nos empreendimentos estudados relativos às questões orientadoras desta dissertação serão abordados neste item. Eles sugerem um *modus operandi* da COOHRREIOS no processo de compra do terreno e reforçam a visão das lideranças enfatizada nas narrativas. Os aspectos espaciais serão tratados em perspectiva comparada a fim de esclarecer e caracterizar o espaço que coube à COOHRREIOS.

3.7.1. O *modus operandi* na procura por terrenos e a visão da COOHRREIOS

Em todos os empreendimentos, a cooperativa tratou diretamente com os proprietários de terras, sem o envolvimento de imobiliárias. Diante das incertezas quanto à aprovação dos projetos, à liberação de recursos e ao tempo necessário para os procedimentos burocráticos, a liderança recorria a um discurso que procurava sensibilizar os proprietários dos terrenos: “a gente vai mais nessa luta da sensibilização: dizer que é um projeto social, sem fins lucrativos. E aí, tu encontra alguns empresários donos de terra que querem apostar e esperar e ver isso ser pronto” (Paulo Machado em maio de 2011).

A COOHRREIOS precisou procurar terrenos em três empreendimentos e foi considerado “muito difícil” encontrá-los. Em dois, ela foi procurada pelo proprietário e, em

um deles, o processo já havia sido realizado por outra cooperativa. Em todos eles a liderança e a assistência técnica consideraram que não havia outra opção.

O Arq^o. Osmar acompanha a COOHRREIOS na procura por oportunidades no interior do estado. Na sua experiência, é comum a cooperativa ser procurada por proprietários de terrenos:

Onde tu vai com o nome da cooperativa dos Correios, sempre aparece alguém [...] da cidade que tem um terreno. Um prefeito, [...] os corretores de imóveis que têm áreas, proprietários que tão vendendo. Tudo isso procura a cooperativa dos Correios. E aí começa a iniciar conversas. Poucas dão, muitas não são viáveis. [...] É assim que a gente chega nos lugares. Na realidade, todo mundo vem nos procurar. Eu nunca corri atrás de um terreno. É bom isso. (Entrevista com Arq^o. Osmar em novembro de 2011).

Já o Eng^o. Joni, que também assessora muitas cooperativas, constatou que é mais fácil encontrar terrenos no interior do estado, onde é mais comum as prefeituras doarem terrenos ou indicarem áreas. Segundo ele, as cooperativas têm tido mais facilidade para impor suas condições em negociações com pessoas físicas. Quando os proprietários de terrenos são pessoas jurídicas e, portanto, dispõem de mais recursos, tendem a ser “implacáveis”.

Nos empreendimentos estudados, os proprietários tinham personalidade jurídica associada a investimentos imobiliários. Somente em Esteio tratou-se com pessoa física, que, entretanto, era herdeira de muitas terras da cidade.

O Arq^o. Osmar prioriza terrenos que não exijam alterações no parcelamento e execução de infraestrutura, de preferência com área que possibilite ampliar as edificações. Ele evita processos de desmembramentos e remembramentos, pois levam tempo e “dão mais trabalho para aprovar”. Nas suas palavras, ele busca “facilitar a sua vida”, pois os honorários só são pagos após a liberação do recurso do financiamento. Já o Eng^o. Joni aceitou enfrentar processos demorados para transformar glebas e terrenos convencionais em condomínios (Esteio e São Leopoldo).

Por acreditar que teria maior facilidade de diálogo e de circulação junto aos órgãos municipais, a COOHRREIOS privilegiou municípios governados pelo PT. Uma das lideranças entrevistadas considera que “são governos em que é possível transformar programas, fazer ajustes. A participação e o debate são aceitos”. Dos municípios envolvidos, somente Alvorada não é administrada pelo PT, e sim pelo PTB, mas isso não interferiu na aprovação dos projetos. Em Viamão e Esteio ocorreu o envolvimento de pessoas com cargos políticos (vereador, secretário). Elas indicaram terrenos e apresentaram o proprietário. Em Viamão,

um vereador chegou a participar das negociações e a aprovar uma lei específica isentando de taxas e tributos. Em São Leopoldo, a cooperativa recorreu ao apoio de um deputado estadual do PT para tentar resolver o problema da aprovação do projeto, mas sem sucesso.

É comum a culpa pela demora na aprovação de projetos ou de outros trâmites recair sobre os órgãos públicos desconsiderando-se que algumas vezes os projetos apresentados não apresentam condições de aprovação. Percebeu-se que Joni e Paulo Machado enfatizam que os projetos “são adequados à legislação municipal” como modo de valorizar o esforço realizado.

Apesar de todos os municípios terem Plano Diretor à época da contratação dos empreendimentos, somente três contavam com instrumentos de acesso à terra do Estatuto da Cidade e somente um tinha PLHIS. No entanto, estes instrumentos de planejamento não contribuíram para que as cooperativas resolvessem seus problemas de acesso à terra. Já a existência de leis isentando as cooperativas de taxas e impostos mostrou-se de grande importância (Quadro nº 3).

As parcerias construídas, principalmente por Paulo Machado, revelaram-se decisivas na viabilização dos empreendimentos. Contudo, mesmo cabendo a essa liderança, sem dúvida, os méritos pela efetivação das parcerias, ela constantemente expressa gratidão para com todos que abriram portas para que os empreendimentos se viabilizassem: engenheiros, prefeitos, secretários, vereadores, funcionários da CEF, proprietários de terras, psicólogos, construtores, etc.

Quadro nº 3 - 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

Na COOHRREIOS parece haver certa indiferença em relação à localização dos empreendimentos, tamanho é o foco na viabilização do “acesso à casa própria”, conforme transpareceu ao longo de toda pesquisa. Exemplo disso foi a resposta do Coordenador Administrativo, ao ser questionado se existia o pré-requisito da boa localização durante a

procura por terrenos: “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.”

É raro identificar no discurso das lideranças ou dos profissionais que prestam assistência técnica alguma sugestão de projeto coletivo de cidade. O foco está claramente na casa própria. A única manifestação de consciência de que também se está “produzindo cidade” nesse processo apareceu na fala da líder da COOHATERRA, do Loteamento Vivendas São Tomé: “uma coisa que a gente dizia: ‘[...] nós vamos formar um bairro!’ [...] têm pessoas em volta. Isso vai ter um impacto. [...] nós temos que ter comportamentos não de que nós somos donos, mas [...] que é um processo coletivo.”

Em todos os empreendimentos, os cooperados participaram muito pouco das decisões. Segundo o Eng^o. Joni, as decisões iniciais sempre são tomadas diretamente pela direção da cooperativa. As visitas aos terrenos e conversas com os proprietários e com técnicos da prefeitura foram realizadas pelo profissional que presta assistência técnica e pela liderança das cooperativas. Foram exceções os casos em que algum associado participou mais ativamente, como ocorreu em Esteio.

O projeto arquitetônico é elaborado pelo arquiteto ou engenheiro contratado pela cooperativa sem a intervenção da liderança ou dos cooperados. O responsável técnico é tratado como se detivesse o monopólio do saber. No PCS, com recursos exíguos, estes profissionais determinavam inclusive os materiais, porque essa decisão “tinha que partir do dinheiro [disponível]” (Paulo Machado). Com o PMCMV-E, os cooperados passaram a escolher as cores dos materiais de revestimento (pintura e azulejos) o que, sem dúvida, é muito pouco.

A quantidade de beneficiários é definida de acordo com o projeto arquitetônico. Eles são selecionados conforme os critérios previstos no estatuto da COOHRREIOS; são eles, em ordem de prioridades: data de filiação; estar em dia com as obrigações financeiras e participativas; e enquadrar-se nos critérios dos órgãos financiadores³⁴. Quando houve envolvimento de outras cooperativas, cada uma utilizou seus próprios critérios. A distribuição das casas ocorre por sorteio e a propriedade do imóvel passa ao beneficiário quando ele terminar de pagar as prestações.

³⁴ Os critérios de desempate são renda bruta do empregado, número de dependentes, renda bruta familiar, necessidade emergencial comprovada e participação nas atividades de trabalho convocadas pela Cooperativa.

Em quatro dos seis empreendimentos, pelo menos metade dos cooperados não era originária do município em que se realizou o empreendimento. Ou seja, os empreendimentos parecem gerar certa circulação de população de baixa renda, em especial dentro da RMPA. Tal constatação indica que os empreendimentos muitas vezes não combatem o déficit habitacional de um município específico, podendo inclusive contribuir para aumentá-lo, ainda que o déficit metropolitano talvez esteja sendo reduzido. Também podem estar contribuindo para gerar ou estender fluxos diários intrametropolitanos, pois, de acordo com as entrevistas, muitos mantiveram seu local de trabalho original.

A falta de participação nas decisões e a grande rotatividade dos beneficiários demonstram um vínculo frágil dos associados com a cooperativa. Mesmo os valores de solidariedade do cooperativismo não marcam significativamente as falas dos beneficiários. Esses valores foram enfatizados somente por algumas lideranças que têm ou tiveram contato com cursos de cooperativismo, como Paulo Franqueira e Marco Antônio. Marco Antônio ressaltou a dificuldade de trabalhar de forma cooperativada quando falta uma formação aos cooperados. Por isso, a cooperativa acaba sendo tratada como uma imobiliária:

Trabalhar com pessoas assim é complicado, até porque cada um tem um pensamento. Outros não tiveram realmente aquela orientação do que é o cooperativismo [...]. Porque uma cooperativa habitacional não é uma imobiliária. E até hoje tem muita gente que vê assim como uma imobiliária: comprou, quer exigir, não quer trabalhar por aquilo. (Entrevista com Marco Antônio, liderança da COOHRREIOS em agosto de 2011).

A falta de uma formação na COOHRREIOS também foi sentida por Joni:

[...] as cooperativas antigas tinham uma formação, então as pessoas todas sabiam o que que era o cooperativismo, sabiam no que tavam entrando. [...] Essas [cooperativas] novas, tipo a COOHRREIOS, que têm muito associado, provavelmente carece um pouco em formação. Então a pessoa entra e pensa que é uma imobiliária. Diz ‘não quero saber, quero a minha casa, lá! Não terminaram a minha casa, vou entrar na justiça!’ (Entrevista com Eng^o. Joni em novembro de 2011).

Tivemos que construir um projeto que se adaptasse àquele número de casas e ao financiamento. Conseguimos. Conseguimos construir. Só que assim, as famílias, como não trabalharam o coletivo com eles – o cooperativismo, a própria coletividade –, eles, normalmente quando recebem a casa, eles querem se queixar. (Entrevista com Eng^o. Joni em novembro de 2011).

Para Marco Antônio, a “formação” está mais relacionada ao processo coletivo de conquista da moradia. Já para o engenheiro, a formação serviria para facilitar a resolução de conflitos proporcionando uma maior aceitação das soluções adotadas pela liderança e pela assessoria técnica.

Na prática, os cooperados são tratados como “clientes” e muitas vezes agem como se o fossem. Foram numerosas as reclamações, as desistências (venda de imóveis) e mesmo a

integração ao processo por mero interesse em um investimento. A COOHRREIOS, portanto, atua como uma espécie de “empresa social”, que produz moradias sem visar lucro.

A criação do PMCMV-E é muito elogiada por Paulo Machado por propiciar maior qualidade às casas – com telha de barro, portas internas, forro, piso cerâmico. Segundo ele, tem “mais dinheiro, mais folga, mais respiro”, “dez anos pra pagar, sem juros e sem seguro”. Ele não se queixa das dificuldades para encontrar terrenos, embora reconheça a necessidade de providências para controlar o preço da terra:

Com o Minha Casa, Minha Vida ficou mais fácil ainda. É só não deixarem os caras aumentarem muito os terrenos. Se não dá com um, não tem problema, vamos com outro. Porque a gente não está concorrendo com o mercado imobiliário, nós queremos construir uma proposta onde a gente consiga executar e a pessoa consiga ter a sua casa própria. Esse é o objetivo. Ninguém tá aqui pra ganhar dinheiro e sim pra ganhar o social, que é a pessoa ter a sua casa própria. Então aquele empresário que quer trabalhar com a COOHRREIOS sabe que a gente executa. A gente paga o terreno, é certo. [...] Então aquele empresário [...] tem o dele, os construtores sociais terão os deles e os mutuários terão os deles. E nós ficaremos felizes. (Entrevista com Paulo Machado, Coordenador Administrativo da COOHRREIOS em maio de 2011).

A maior dificuldade percebida após o PMCMV foi encontrar mão-de-obra, pois “dependendo do município é um caos” (Paulo Machado). Mas a cooperativa aparentemente tem conseguido contornar a situação, ainda que os profissionais mais qualificados estejam sendo absorvidos pelas construtoras maiores. Somente no Loteamento Eldorado o problema foi de difícil solução e parte da mão-de-obra é do Movimento Sem Terra.

Mas as opiniões sobre o PMCMV são divergentes entre as lideranças. Algumas destacam o substancial aumento no valor do financiamento e a movimentação da economia. Mas a líder da COOPHABON percebe dificuldades para os movimentos sociais:

O PMCMV criou muito problema pra nós, porque antes do PMCMV a gente era procurado pelos donos de área pra venderem pra nós. Hoje em dia eles fogem de nós. Porque eles vão direto na prefeitura, ganham mais, eles fazem [empreendimentos] de 3 a 6 [salários mínimos] que pra eles vale muito mais a pena. [...] Afinal de contas, pra nós não resolveu. Nós gostávamos mais do Crédito Solidário. (Entrevista com Angélica, liderança da COOPHABON em julho de 2011).

3.7.2. Os terrenos adquiridos

Todos os empreendimentos da COOHRREIOS estão em áreas periféricas, porém suas características espaciais são muito variadas. O Eng^o. Joni resignadamente aceita e, de certo modo espera, que os terrenos tenham localização periférica:

[...] a gente sempre consegue terreno, mas é mais periférico na cidade. Nunca é muito centralizado. Só quando é doação do poder público [...] tu consegue fazer. Senão tu fica bem afastado dos centros urbanos. Como é natural. Na realidade, a faixa mais periférica

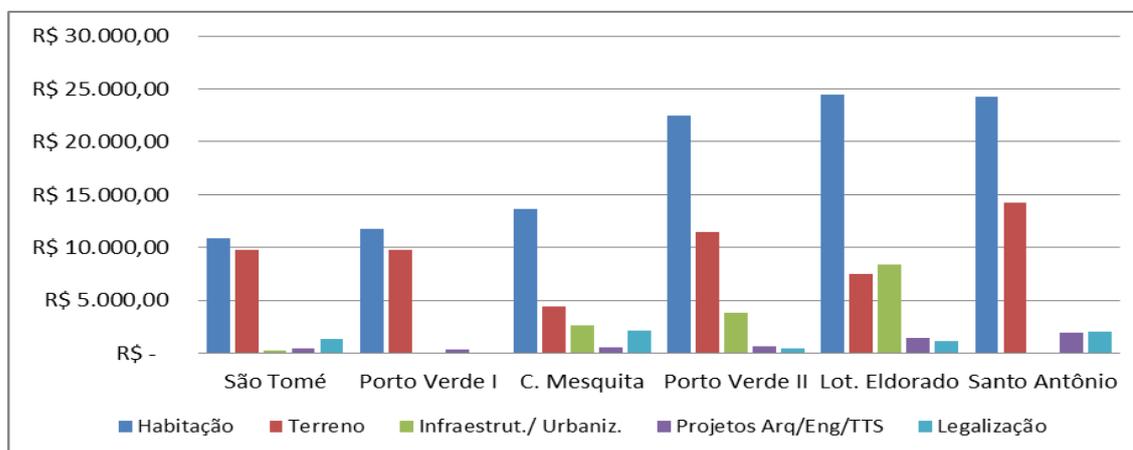
da cidade tem um valor mais baixo e a população de menor renda acaba indo automaticamente pra lá. (Entrevista com Eng^o. Joni em novembro de 2011).

O valor comprometido com o terreno é muito elevado em todos os empreendimentos, o que acaba sendo decisivo para a sua localização e viabilização. Em quatro dos seis empreendimentos houve gastos adicionais com infraestrutura e urbanização, sendo que em três casos os gastos foram muito expressivos. O Gráfico nº 13 permite comparar os investimentos realizados.

A CEF avalia o valor dos terrenos em cada empreendimento, recusando-se a financiar valores acima dos praticados no mercado. O Eng^o. Joni expôs que em todos os empreendimentos em que prestou assistência técnica para a COOHRREIOS, exceto em São Tomé, foi preciso renegociar os valores com o proprietário.

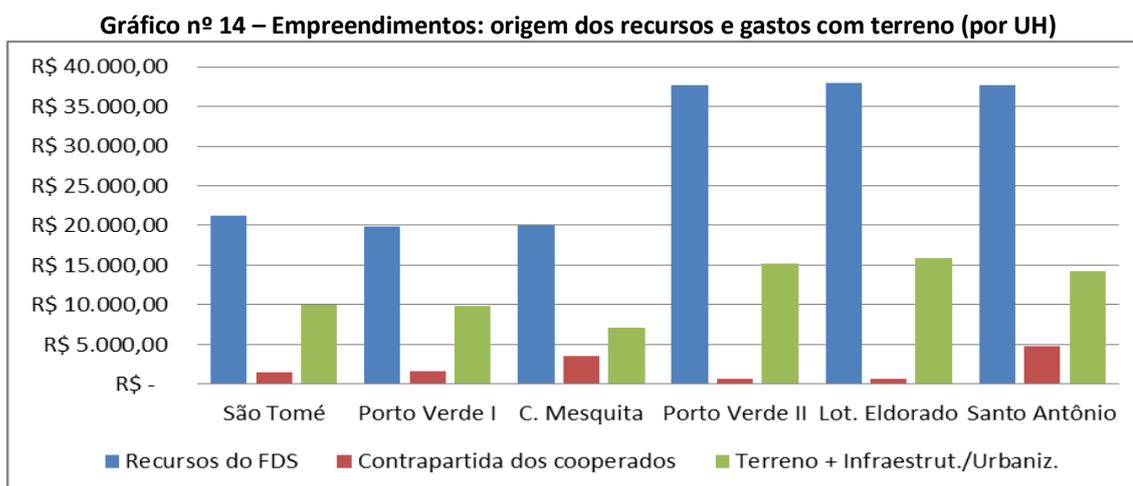
Quatro dos seis empreendimentos foram realizados em áreas de mercado imobiliário dinâmico, onde houve alterações significativas no preço da terra, principalmente após o PMCMV (a partir de 2009). Em dois empreendimentos o mercado imobiliário local mostrou-se estável. Em quatro empreendimentos (São Tomé, Mesquita, Eldorado e Santo Antônio) foi pago o preço de mercado e a cooperativa não recebeu qualquer benefício ou desconto do proprietário fundiário. No Loteamento Eldorado, foi pago o preço avaliado sem a infraestrutura. No entanto, como foram realizados diversos investimentos em urbanização e infraestrutura, o terreno de pior localização acabou sendo o mais caro de todos (Gráfico nº 14), com preço acima do de mercado. Em Alvorada as cooperativas pagaram um valor abaixo do preço de mercado, no caso, para que o proprietário se desfizesse de terrenos de difícil comercialização e qualificasse os bordos do seu empreendimento amenizando o efeito visual negativo das vilas do entorno.

Gráfico nº 13 – Empreendimentos: valores por rubrica (por UH)



FONTE: Elaboração da autora a partir de dados do Arquivo GIDUR/RS ou fornecidos pela assistência técnica.

Em Esteio e São Leopoldo foram exigidas contrapartidas elevadas dos cooperados (Gráfico nº 14). Em Esteio a contrapartida foi utilizada para cobrir os custos de urbanização do condomínio (via interna, salão de festas, postes de iluminação) e legalização. Em São Leopoldo, deveu-se aos gastos com legalização – principalmente por causa da inexistência de legislação municipal isentando a cooperativa de tributos – e assistência técnica.



FONTE: Elaboração da autora a partir de dados do Arquivo GIDUR/RS ou fornecidos pela assistência técnica.

Viamão apresenta as piores condições em termos de equipamentos coletivos. No Loteamento São Tomé, os moradores precisam percorrer, em média, mais de 746 m para alcançá-los e há ainda grandes distâncias a percorrer dentro do próprio loteamento. No Loteamento Eldorado sequer existem equipamentos em um raio de um quilômetro a partir do acesso do empreendimento. Porém, os demais empreendimentos apresentam diversidade de facilidades urbanas nos arredores. No Condomínio Mesquita, é necessário percorrer, em média, 653 m para alcançá-las. Em Alvorada, elas são encontrados a uma distância inferior a 500 m dos empreendimentos. O Loteamento Santo Antônio apresenta a melhor inserção urbana. Está completamente integrado na malha, que oferece um bom número de facilidades urbanas a menos de 500 m do empreendimento (Tabela nº 6).

As Tabelas de nº 5 a nº 7 permitem comparar o controle que a localização exerce sobre o tempo e o cotidiano das pessoas. No Loteamento Vivendas São Tomé, além do tempo despendido nas distâncias do próprio bairro, há a pior condição de deslocamento domicílio-trabalho, de modo que algumas pessoas perdem até cinco horas diárias no trajeto. Nos empreendimentos de Alvorada, na perspectiva dos moradores, leva-se um tempo aceitável: de 30 a 40 minutos. Nos demais empreendimentos o trajeto é percorrido em até 15 minutos (Tabela nº 5). Porém, no Loteamento Eldorado, existe pouca oferta de transporte coletivo e uma elevada distância a ser percorrida até a parada de ônibus.

Comparando-se as infraestruturas dos empreendimentos (Tabela nº 8), a situação em Viamão também é, de longe, a pior: o empreendimento do PCS apresentou restrições e o do PMCMV-E novamente caracterizou uma situação extrema, demandando a execução de toda a infraestrutura através dos recursos do Programa. Nos demais empreendimentos, a infraestrutura é, de modo geral, satisfatória, somente apresentando problemas de pavimentação em Alvorada.

Tabela nº 5 – Empreendimentos: acessibilidade a centralidades

	Centralidade	Distância	Tempo	Transporte
São Tomé	Trabalho	20,0 km	1h30min	2h30min Ônibus
	Santa Isabel	8,0 km	15min	Ônibus
	Centro Viamão	9,5 km	20min	Ônibus
	Centro Porto Alegre	20,0 km	2h	Ônibus
	Núcleo Comercial	0,9 km	17min	A pé
Porto Verde	Trabalho	18,0 km	30min	40min Ônibus
	Centro Alvorada	6,0 km	20min	Ônibus
	Centro Porto Alegre	18,0 km	40min	Ônibus
	Núcleo comercial	1,3 km	30min	A pé
C. Mesquita	Trabalho	4,5 km	12 min	Ônibus
	Centro Esteio	4,5 km	12min	Ônibus
	Centro Sapucaia	4,5 km	12min	Ônibus
	Santo Inácio	0,7 km	15min	A pé
Eld.	Trabalho	7,5 km	15 min	Ônibus
	Centro Viamão	7,5 km	15min	Ônibus
Sto. Ant.	Trabalho	4,0 km	10 min	Ônibus
	Centro São Leopoldo	4,0 km	10min	Ônibus
	Núcleo comercial	0,3 km	6min	A pé

Tabela nº 6 – Entorno dos empreendimentos: distâncias a percorrer a partir do acesso (em metros)

	Núcleo Comercial	Escola de Ens. Fundamental	Creche	Posto de Saúde	Lazer	Parada de ônibus	Futura Escola Ens. Fund.	Associação de moradores	Mercadinhos	Shopping	Delegacia de Polícia	Distância média
São Tomé	860	990	ED	700	840	700	670	710	500	NE	NE	746
Porto Verde I		720				50						
	NE	760	720	380	600	550	NE	ED	200	430	450	486
Cond. Mesquita						0						
		825				525						
Porto Verde II	680	930	565	770	680	900	NE	ED	NE	NE	NE	653
Lot. Eldorado		720				50						
	NE	760	720	380	600	550	NE	ED	200	430	450	486
Santo Antônio		280				150						
	NE	NE	NE	NE	NE	250	NE	NE	NE	NE	NE	250
	280	835	360	700*	280	280	NE	600	120	NE	NE	389

*Centro de Saúde ED: Existência desconhecida NE: Não Existe

Tabela nº 7 – Entorno dos empreendimentos: tempo despendido a partir do acesso

	Núcleo Comercial	Escola de Ens. Fundamental	Creche	Posto de Saúde	Lazer	Parada de ônibus	Futura Escola Ens. Fund.	Associação de moradores	Mercadinhos	Shopping	Delegacia de Polícia
São Tomé	17min	18min	ED	13min	15min	13min	12min	13min	9min	NE	NE
Porto Verde I	30min	15min	16min	8min	12min	11min	NE	ED	4min	9min	9min
Cond. Mesquita	17min					10min					
Porto Verde II	30min	15min	16min	8min	12min	11min	NE	ED	4min	9min	9min
Lot. Eldorado	NE	NE	NE	NE	NE	5min	NE	NE	NE	NE	NE
Santo Antônio	6min	17min	7min	14min*	6min	6min	NE	12min	2min	NE	NE

*Centro de Saúde ED: Existência desconhecida NE: Não Existe

Tabela nº 8 – Empreendimentos: avaliação da infraestrutura

	Água	Esgoto	Energia Elétrica	Coleta de Lixo	Telefone	Iluminação Pública	Pavimentação	Guias e Sarjetas	Gás	Águas Pluviais	TOTAL	Não Satisfatórios/Inexistentes
São Tomé	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	6
Porto Verde I	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	9	2
Cond. Mesquita	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	9	1
Porto Verde II	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	9	2
Lot. Eldorado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Santo Antônio	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	9	1

 Satisfatória
 Moderada
 A executar
 Precária
 Não Disponível

CONCLUSÕES

O estudo de caso da cooperativa dos Correios possibilita algumas conclusões, que serão expostas em duas partes. A primeira aborda sua inserção no sistema de produção da moradia e reflete sobre possíveis contribuições para a teoria sobre autogestão; a segunda, trata do modo como a COOHRREIOS enfrentou o problema do acesso à terra.

A inserção da COOHRREIOS no sistema de produção da moradia

Constatou-se ao longo da pesquisa que, como grande parte das cooperativas da RMPA (FRUET, 2004), a COOHRREIOS não tinha experiência em gerir o processo completo de produção da habitação. A cooperativa precisou aprender a realizar diversas tarefas e funções relacionadas à produção da moradia e ao próprio cooperativismo, como: prospectar terrenos; contratar assessoria técnica e social; contratar e gerenciar mão-de-obra e/ou construtoras; compreender o funcionamento dos programas e políticas habitacionais; lidar com procedimentos burocráticos de órgãos públicos; enfrentar a escassez de recursos e as insatisfações dos cooperados. As tarefas relacionadas à gestão do canteiro de obras foram sempre delegadas a construtoras, que compravam os materiais e comandavam as equipes de trabalho. Uma comissão de obras composta por integrantes da cooperativa, de acordo com as exigências dos programas, fiscalizava o trabalho das construtoras. Pode-se considerar que a função exercida pela liderança da cooperativa no processo, como coordenador de

todas as etapas da produção, é semelhante àquela desempenhada pelo incorporador no sistema empresarial. Mas a liderança também realizou tarefas diferentes do incorporador, como àquelas relacionadas à gestão da base de associados.

Nos anos 1990, Fruet (2004) percebeu as cooperativas portoalegrenses como dependentes de (i) apoio institucional externo; (ii) de políticas favoráveis em relação ao acesso à terra, ao financiamento e à organização cooperativa e (iii) de códigos de construção mais flexíveis. Muitas destas necessidades ainda se aplicam à COOHRREIOS, conforme será argumentado a seguir. E caberia ainda acrescentar à lista um quarto item, relativo à assistência técnica.

A COOHRREIOS sofreu com a ausência de apoio institucional. Ainda assim, conseguiu constituir parcerias com agentes públicos e privados, além de promover trocas de experiências com outras cooperativas e associações, exercendo, portanto, o papel de “articulador social”, no exato sentido em que esse é definido por Dowbor (2007: 102). No entanto, a cooperativa teve pouco “poder de pressão” sobre o poder público e os agentes privados com os quais interagiu. Dessa perspectiva, para que este tipo de política de fato produza um desenvolvimento local alternativo, parece absolutamente necessária a presença de um Estado forte, conforme exposto por Dowbor (2007: 49), para assegurar sua implementação e apoiar a organização local. Entenda-se aqui por Estado “forte” uma articulação de poderes públicos com capacidade de afirmar seu compromisso republicano com a proteção do interesse público e, particularmente, com a proteção dos grupos sociais mais pobres.

Como será desenvolvido mais adiante, o acesso à terra e a omissão dos poderes públicos diante da questão fundiária seguem sendo um grande entrave. As dificuldades enfrentadas pela COOHRREIOS, os antecedentes históricos e a importância crescente da autogestão fortalecem a hipótese de que uma política de apoio à formação, capacitação política e de gestão de cooperativas encontraria um campo fértil na RMPA e poderia contribuir de maneira decisiva para a ampliação e qualificação da produção habitacional autogestionária. Em outras palavras, para um investimento mais efetivo e eficaz dos recursos públicos na produção cooperativada, faz-se absolutamente necessária a existência de algum tipo de apoio institucional visando a própria estruturação dessas organizações sociais, por meio de políticas públicas, parcerias com universidades e/ou organizações não-governamentais. Assim, os programas que financiam a autogestão poderiam ter resultados

melhores em termos quantitativos e qualitativos. O problema da falta de financiamento para a produção cooperativada, que até recentemente era o maior obstáculo a ser enfrentado (FRUET, 2004) foi atenuado com a criação do PCS e do PMCMV-E.

Os códigos de construção e a legislação de parcelamento do solo, segundo o testemunho de diversos entrevistados, aparecem relacionados ao longo tempo de tramitação de alguns dos projetos estudados. Mas a pesquisa não pôde aprofundar a questão. Se, nos anos 1990, as cooperativas levavam em média três anos para adquirir a terra (FRUET, 2004), hoje, mesmo com a relativa facilitação do financiamento, houve casos que levaram dois (Condomínio Mesquita), quatro (Loteamento Eldorado) e mesmo cinco anos (Santo Antônio). No Loteamento Eldorado, a demora relacionou-se à sobrecarga de trabalho da equipe da CEF por excesso de projetos para avaliar.

A assistência técnica aparece na pesquisa como problema relevante por diversas razões: por não envolver os cooperados nas decisões de projeto, por ser resignada quanto à localização periférica dos empreendimentos, por conceber projetos repetitivos e monótonos e por estar restrita a tipologias de baixa densidade, o que em algumas situações leva ao desperdício de terreno ou de espaço, um dos bens mais preciosos para os empreendimentos. Ao se evitar a construção de edifícios de apartamentos, o que demandaria mais trabalho e gastos relacionados ao projeto, foram executados projetos que inviabilizam ou dificultam enormemente a ampliação das casas, como acontece em Esteio e São Leopoldo. Mas, ao que parece, nem a liderança nem os cooperados percebem tais limitações projetuais, pois se mostram muito satisfeitos com os projetos produzidos, que julgam “diferenciados”. Quando a cooperativa comprou terrenos em loteamentos consolidados, foram adotadas tipologias mais integradas com o entorno e com maior flexibilidade para ampliar a casa. A tipologia da casa térrea, com lote relativamente amplo, já consagrada historicamente pelas práticas sociais de habitação popular, revelou-se a melhor solução encontrada no caso estudado. Por outro lado, é preciso reconhecer que o trabalho dos profissionais responsáveis pelos projetos foi muitas vezes voluntário, principalmente no PCS, e que esses profissionais aceitaram desenvolver os projetos mesmo diante dos elevados riscos de insucesso e de não receber qualquer remuneração pelos serviços prestados. Ademais, é preciso lembrar que a iniciativa privada também produz conjuntos monótonos e repetitivos. Uma das lideranças entrevistadas chegou a expressar tristeza quando se referiu à má qualidade das casas

produzidas pela cooperativa, ao falar das moradias que deveriam ser “de transformação social”, mas que, na verdade, eram “muito parecidas às produzidas pelo governo militar”.

Assim, com base nas experiências analisadas, a pesquisa formulou a hipótese de que a COOHRREIOS atua como um “empreendedor social”, produzindo habitação sem visar lucro, mas para um “associado” cada vez menos organizado e desconhecido e, nesse sentido, cada vez mais semelhante ao cliente visado pelos empreendimentos mercantis. Essa relação de “clientela” evidentemente não estimula a criação de laços de solidariedade entre os integrantes da cooperativa e dificulta a ampliação da base social dos movimentos envolvidos no processo. Os cooperados não passam por nenhuma atividade de formação cooperativista, participam pouco das decisões e, em geral, passaram a integrar a cooperativa no decorrer do empreendimento, ocorrendo muitas substituições entre os beneficiários. Esses beneficiários, comportando-se como “clientes” ou meros “consumidores”, resumem suas demandas a “mais agilidade e qualidade”, isto quando não vendem seus imóveis ou se interessam pelas casas apenas como investimento.

Os conflitos entre liderança e cooperados estiveram mais presentes nos primeiros empreendimentos quando, além da inexperiência e dos recursos escassos, houve muitas falhas no Trabalho Técnico Social. Ocorreram, por exemplo, por falta de transparência da liderança em relação aos problemas que surgiam, por falhas de informação e comunicação, pela falta de recursos, por falhas na execução das obras ou pela má qualidade do produto final. Ainda assim, a procura pelo “produto” oferecido pela COOHRREIOS é elevada, e parece se adaptar às necessidades de seus “clientes”. Encontrou-se insatisfação de modo generalizado, entre os entrevistados, somente no Loteamento Vivendas de São Tomé. No Condomínio Mesquita, apenas o morador que exerceu papel de liderança manifestou algum descontentamento. De resto, não só não houve críticas, como o nível de satisfação pareceu ser elevado.

Se adotássemos o critério de Dowbor (2007: 101) de que “própria satisfação da comunidade é a melhor medida do acerto do uso dos recursos, não exigindo cálculos complexos de rentabilidade”, a experiência da COOHRREIOS poderia ser considerada muito bem sucedida. Mas as entrevistas mostraram que a satisfação dos cooperados está relacionada sobretudo a aspectos econômicos: eles pensam ter realizado “um bom negócio”, que adquiriram um “imóvel barato”, que finalmente tiveram acesso à “casa própria” e que essa “serve como um investimento”. Novamente, os pobres parecem se mostrar “bem

inseridos e adaptados ao sistema capitalista e aos jogos urbanos”, refletindo sem ingenuidade os comportamentos especulativos usuais e oficiais conforme as oportunidades que lhes apareceram – conforme observou, ainda nos anos 1980, Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1980: 30 e 38).

Ao atuar como empreendedor social, a COOHRREIOS corre o risco de abandonar a perspectiva da ação coletiva e de submeter as suas ações à mediação das relações mercantis. Contudo, mesmo com essa ressalva, esta autora considera que a experiência analisada, testemunha a emergência de novas perspectivas no campo das práticas sociais relacionadas ao surgimento de uma nova possibilidade de provisão habitacional para população de baixa renda. A COOHRREIOS parece representar de maneira exemplar a vontade política das organizações sociais que não querem “ficar paradas” esperando por uma ação do Estado que nunca chega, nem se submeter às “soluções” oferecidas pelo mercado. Por isso, ela se “arrisca” a ser um dos agentes promotores de mudança social. Este tipo de iniciativa, realizada em um país de dimensões continentais com pouca experiência no campo do cooperativismo habitacional autogestionário, não pode ser desprezada.

Há pessoas que integram o círculo da cooperativa que reconhecem a necessidade de se investir na formação dos cooperados e de promover uma melhoria substancial no “produto final” da cooperativa. Tal abertura talvez possibilite um aperfeiçoamento no *modus operandi* da COOHRREIOS e, por outro lado, parece reforçar o papel da pesquisa no sentido de avaliar criticamente a produção autogestionária.

Como foi apontado por Dowbor (2007: 16), a experiência da COOHRREIOS reitera a necessidade de avaliar os resultados dos programas habitacionais não apenas a partir da produtividade econômica (custos da unidade habitacional, número de unidades produzidas), mas também em termos de qualidade de vida e de progresso social – como a elevação do capital social e do sentimento de autoestima, o aumento da autonomia e da cidadania ou os custos evitados, ainda que sejam difíceis de quantificar.

A COOHRREIOS, ao abrir mão da articulação solidária e política de seus associados, corre o risco de se tornar uma empresa muito parecida com as que atuam no mercado, submetendo-se a uma avaliação baseada em parâmetros produtivistas de eficácia e eficiência. Ao adotar uma postura de “empreendedor”, ainda que “social”, a cooperativa teria como único diferencial o fato de não visar lucro. De outra parte, o fato de não produzir habitações “piores” que as oferecidas pelo mercado, com acabamento semelhante, área

superior e mais barata (como foi feito principalmente a partir do PMCMV-E, quando a COOHRREIOS passou a contar com mais recursos e maior experiência acumulada), parece indicar que a autogestão de fato pode se tornar uma alternativa de investimento dos recursos públicos melhor e mais racional do que a representada pela iniciativa privada.

Contudo, esse empreendedorismo social, tal como se expressa na COOHRREIOS, parece apresentar características que dificilmente serão encontradas em outras cooperativas. Quantas lideranças existirão no país dispostas a trabalhar voluntariamente e a dedicar seu tempo e energia para produzir habitação nas condições descritas por esta pesquisa? A substituição de lideranças em três cooperativas do Loteamento Vivendas São Tomé, por motivos de estresse, sugere que serão poucas. Na COOHRREIOS, parece que está se concretizando o projeto de uma liderança, no sentido de viabilizar a realização do “sonho da casa própria” por parte de uma população ignorada pelo mercado e pelas políticas públicas. E essa liderança, aproveitando-se do vínculo com uma instituição de abrangência nacional, tem divulgado o modelo de cooperativismo habitacional da COOHRREIOS no Rio Grande do Sul e no país. Este modelo de “autogestão” pode frutificar em outras instituições e empresas interessadas em suprir a demanda habitacional entre seus funcionários. O empreendedorismo social praticado pela COOHRREIOS revela-se bastante consciente e de alguma maneira retrata as convicções de uma liderança popular. Mas será que não estão sendo operadas no Brasil outras formas de empreendedorismo social, muito mais orientadas pela vontade de “aproveitar as oportunidades” proporcionadas pela disponibilidade de financiamento do que por convicções ideológicas coletivas ou pessoais? As respostas poderão ser obtidas através de novas pesquisas.

E há ainda outras maneiras de produzir habitação por autogestão na RMPA, pois, como foi observado por Drago (2011), alguns movimentos sociais necessariamente articulam o compromisso com a “mudança social” à prática de valores de solidariedade e cooperação. Nas visitas aos empreendimentos concluídos observou-se muitos moradores trabalhando na melhoria das suas casas nos fins de semana (construção de alvenaria, pintura e colocação do piso). Tal fato sugere que um regime de ajuda mútua, com mutirões nos fins de semana (como ocorre em São Paulo) poderia funcionar também nas experiências da COOHRREIOS.

Este estudo de caso teve ainda um breve contato com dois empreendimentos do PMCMV empresarial articulados a cooperativas: um organizado pela COOHRREIOS, em Porto Alegre, e outro pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia, em São Leopoldo. Estes

achados empíricos indicam que a autogestão se expressa de diferentes maneiras no contexto de uma sociedade civil heterogênea como a nossa, constituída por grupos mais ou menos comprometidos com a promoção da mudança social. Esta autora é da opinião de que tais experiências não devem ser ignoradas no debate sobre a autogestão, como se fossem “outra coisa”; bem ao contrário disso, elas devem ser analisadas como uma expressão importante do notável esforço realizado por organizações populares no sentido da prática da autogestão na produção de moradias. De qualquer modo, torna-se evidente a necessidade de estimular a pesquisa acerca de diferentes formas de expressão da autogestão e dos esforços realizados nessa direção.

Sobre o acesso à terra

A política de assessoramento e apoio a cooperativas adotada em Porto Alegre nas gestões do PT aparentemente tornou as cooperativas do caso estudado um tanto dependentes. Quando precisaram “agir por conta própria”, as cooperativas enfrentaram enormes dificuldades, especialmente no que diz respeito ao acesso à terra, aspecto que fora considerado o “mais bem-sucedido” por Fruet (2004). Provavelmente as dificuldades enfrentadas pela COOHRREIOS se repetiram em muitas outras cooperativas e associações de Porto Alegre.

A atuação voluntarista da COOHRREIOS, marcada pela improvisação e a falta de apoio por parte do poder público, sugere que o relativo sucesso de suas ações deveu-se, de um lado, às pessoas e instituições que se disponibilizaram a ajudar e, de outro, à capacidade de articulação e formação de redes de contatos pelas lideranças, habilidade claramente demonstrada por Paulo Machado.

No que tange ao enfrentamento do problema do acesso à terra, o poder público se mostrou completamente omissivo, inclusive e notadamente na aplicação dos instrumentos de controle à especulação fundiária e de planejamento territorial que deveriam garantir o efetivo exercício da “função social da propriedade”. Os Planos Diretores e Planos Locais de Habitação de Interesse Social não tiveram qualquer repercussão em prol da ação da cooperativa pesquisada. As leis tratando de isenções de taxas e impostos foram as que de fato tiveram um efeito prático, gerando economia e permitindo o investimento dos recursos economizados na melhoria da qualidade das unidades habitacionais. Em todos os

empreendimentos a cooperativa negociou diretamente com os proprietários, contando apenas com o auxílio de um profissional da área de engenharia-arquitetura e de um vereador no caso de Viamão.

Por parte das lideranças entrevistadas, “receber o apoio do poder público” foi muitas vezes confundido com “receber um bom tratamento e eventuais favores”. Havia a expectativa de que trâmites burocráticos, como a aprovação de projetos, fossem agilizados graças às afinidades políticas. Na prática, isso não ocorreu. O tempo de demora esteve mais relacionado à organização institucional de cada município ou a particularidades dos projetos propostos do que à filiação político-partidária da prefeitura. Somente a cidade de Alvorada não era administrada pelo PT e justamente ali houve maior agilidade, o que aconteceu também em Viamão.

No entanto, em alguns municípios, o envolvimento de “políticos” (vereador, secretário de habitação) revelou-se decisivo, expressando-se, pelo menos, das seguintes maneiras: i) indicação de áreas de terra no município e apresentação do proprietário destas áreas; ii) participação nas negociações com o proprietário; iii) criação de lei isentando a cooperativa de tributos; iv) prestação de pequenos serviços (como o recolhimento de entulho de obra). Aparecem, portanto, traços de clientelismo político nas relações estabelecidas entre cooperativa e prefeituras – especialmente em Viamão, onde quatro vereadores do mesmo partido disputaram os votos dos moradores do empreendimento São Tomé. O município de Viamão conta com poucos recursos, os empreendimentos da cooperativa são maiores e, por conseguinte, os dividendos eleitorais também. A atitude da COOHRREIOS em buscar apoio político, contudo, parece bastante natural: como diria Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1980: 32), “os pobres costumam buscar a solução de seus problemas face-a-face por serem mais facilmente compreensíveis e manipuláveis que a complexa burocracia estatal”.

À medida que foi realizando empreendimentos, a COOHRREIOS passou a ser um ator reconhecido pelo mercado imobiliário, por contar com recursos financeiros e credibilidade. Alguns proprietários de terra viram na cooperativa uma oportunidade para valorizar suas áreas através de investimentos públicos em infraestrutura ou urbanização. Outros aproveitaram para comercializar terrenos que despertavam pouco ou nenhum interesse por parte do mercado. Esta última situação foi a mais comum, sendo constatada em todos os empreendimentos estudados, exceto em São Leopoldo. No Loteamento São Tomé, a

cooperativa comprou os terrenos que até então não despertavam maior interesse. Mas, depois do PMCMV, quando os terrenos do entorno triplicaram de valor, a COOHRREIOS não conseguiu renovar o contrato de promessa de compra e venda de terrenos no local, pois o proprietário se desinteressara do negócio.

A cooperativa algumas vezes pagou pela terra um valor abaixo do mercado, como ocorreu nos empreendimentos de Alvorada, porque isso interessava ao proprietário. Porém, predominaram as situações em que a COOHRREIOS foi tratada como um comprador qualquer, do qual se demandava o pagamento do “preço de mercado”. Quando houve demora na aprovação dos projetos, os proprietários ameaçavam a cooperativa dizendo que o terreno seria vendido para outros interessados. O discurso adotado pela cooperativa para sensibilizar os proprietários, associando sua ação à realização de um “empreendimento social e sem fins lucrativos”, portanto, não se mostrou eficiente no sentido de dobrar as lógicas do mercado de terras que, no caso estudado, sempre ditou as regras. No final, a COOHRREIOS, mesmo construindo moradias para população muito pobre, precisou adquirir terras nas condições oferecidas pelo mercado. Em todos os empreendimentos, o gasto com terreno foi bastante elevado, representado, em média, 39% do total do empreendimento – incluindo-se aqui as despesas adicionais com infraestrutura e urbanização.

Continuam valendo as observações de Carlos Nelson de que cada ator busca “tirar o máximo de partido de cada situação” (1980: 30). Os interesses do Estado e do Capital foram, novamente, pouco conflitantes na prática. Os empresários, aguardando o investimento governamental para valorizar os seus lotes ou para vender lotes de difícil comercialização. O Estado (no caso, especialmente o poder público municipal), articulando sua ação a partir da busca de dividendos eleitorais, ou empregando um discurso “engajado” relativo ao enfrentamento da questão habitacional que, na prática, poucas vezes se traduziu em ações concretas. E os cidadãos pobres, aproveitando as oportunidades que a vida lhes oferece no sentido de melhorar as condições de moradia e da valorização do seu modesto patrimônio.

Quanto ao aspecto da inclusão socioespacial, viu-se que todos os empreendimentos estão localizados em zonas tradicionalmente reservadas à moradia das camadas populares, “periféricas” do ponto de vista espacial e social. No entanto, notaram-se diferenças significativas no acesso a equipamentos coletivos, no nível do transporte domicílio-trabalho e na acessibilidade a centralidades. Assim sendo, este estudo de caso, de um certo modo, permite qualificar melhor o conceito de periferia.

A COOHRREIOS conseguiu comprar terrenos bem localizados em São Leopoldo e Alvorada. Em Viamão e Esteio, os terrenos adquiridos apresentam um acesso mais restrito aos benefícios urbanos. Em Viamão, os dois empreendimentos se realizaram em lugares marcados pela precariedade: o primeiro, em relação à infraestrutura e ao deslocamento domicílio-trabalho; e o segundo, pela falta de infraestrutura e de acesso a equipamentos e serviços urbanos. Em Viamão, no PMCMV-E, chegou-se à situação crítica de comprar um terreno sem equipamentos coletivos e sem infraestrutura, o que bem ilustra a situação extrema a que se pode chegar quando os movimentos sociais não recebem qualquer auxílio do poder público no que se refere ao acesso à terra. Mas note-se que em Alvorada, município que em si mesmo é considerado “periférico” na RMPA, os empreendimentos foram construídos em um dos melhores bairros da cidade. Em Esteio, a acessibilidade ao trabalho é boa e a infraestrutura é completa, embora haja poucos equipamentos e serviços urbanos por perto. Em São Leopoldo, o empreendimento está plenamente inserido na malha urbana, tem boa acessibilidade mesmo em termos metropolitanos, infraestrutura completa e acesso a diversos equipamentos.

Os terrenos adquiridos foram “os que apareceram” e cabiam nas possibilidades financeiras. Desse ponto de vista, a localização dos empreendimentos estudados foi um tanto aleatória, o que se traduz em qualidades espaciais e condições de vida muito variadas, que podem contribuir, ou não, para “acelerar a bomba relógio das cidades”, relembrando a expressão empregada por Ermínia Maricato.

Tal aleatoriedade, somada aos relatos dos entrevistados, lideranças e cooperados, indicam que a ação da COOHRREIOS não se articula a qualquer “projeto” de cidade – pois o que mais interessava era “construir”, acessar a casa própria, e não interessava “onde se ia construir”. Esta frase talvez deva ser interpretada a partir da experiência dos anos 1990, quando a localização dos empreendimentos de cooperativas era limitada às poucas opções, em locais em que a terra era mais barata (FRUET, 2004). De qualquer modo, nas entrevistas sequer aparecem indícios da consciência de que se está produzindo cidade.

Ao contrário do que ocorre em São Paulo, nas experiências analisadas não existe a perspectiva de melhorias “no bairro” com a chegada dos empreendimentos e de grupos sociais “organizados”. Alguma expectativa desse tipo parece se esboçar em São Tomé, mas é difícil estabelecer uma relação de causalidade entre os novos equipamentos urbanos do bairro e o empreendimento das cooperativas.

Se não existe um projeto de cidade, os escassos momentos de participação dos cooperados demonstram que tampouco existe um projeto de sociedade. Na realidade, o projeto de sociedade “praticado” reproduz o modelo da sociedade de consumo, o que se expressa de maneira clara na frase “o que interessa é a casa própria”.

Ainda que não tenham apontado para a superação do espaço periférico, os empreendimentos realizados pela COOHRREIOS permitiram algumas vezes o acesso a uma periferia mais qualificada. Portanto, pode-se dizer que houve um aumento da liberdade das práticas sociais e também um aumento da liberdade espacial, em se considerando que as opções espaciais dos pobres geralmente limitam-se a áreas informais e a conjuntos construídos na extrema periferia, em áreas carentes de infraestrutura e serviços. A ação da cooperativa possibilitou a seus associados residir em áreas melhor localizadas que os da modalidade empresarial do PMCMV para a mesma faixa de renda, como pode ser facilmente constatado em quatro dos seis empreendimentos estudados – Porto Verde I e II, São Tomé e Santo Antônio. Para saber se a afirmação também se aplica ao Condomínio Mesquita, seria necessária uma análise mais apurada da localização dos conjuntos empresariais. A situação de Alvorada, por exemplo, sugere a pergunta: por que a Habitasul não ofereceu os lotes do empreendimento Porto Verde II para o PMCMV empresarial? A hipótese de resposta é que a iniciativa privada não aceitaria transferir parte dos seus lucros para proprietários de terrenos melhor localizados, preferindo áreas mais periféricas.

No caso estudado foi observado que muitos terrenos se valorizaram expressivamente a partir da implementação do PMCMV, dobrando ou triplicando de valor. O aumento foi verificado nos empreendimentos localizados em bairros populares considerados “bem localizados” pelo mercado imobiliário.

Nos empreendimentos estudados, entretanto, afinal mostrou-se vantajosa a criação do PMCMV, pois os recursos no PCS eram de fato muito escassos e a construção de empreendimentos mal executados e incompletos prejudicava os beneficiários e a própria imagem da cooperativa. No empreendimento de São Leopoldo, em que o valor do terreno dobrou ao longo do período de negociações com o proprietário, foi possível observar que o aumento do valor do financiamento foi maior que o absorvido pela especulação fundiária. No caso estudado, o PMCMV abriu possibilidades de escolha de materiais e maior liberdade projetual, embora tenha se tornado mais difícil encontrar mão-de-obra. Mas a pesquisa não foi conclusiva para verificar se o PMCMV ampliou as possibilidades de escolha de terrenos.

Este trabalho apresenta as limitações características da pesquisa centrada na análise de um caso específico. Não sabemos, por exemplo, se a terra não encareceu de tal maneira em algumas cidades de modo a tornar impossível o seu acesso. De qualquer forma, a pesquisa evidencia que o valor do financiamento é crucial para a viabilização dos empreendimentos autogestionários e que a questão do acesso à terra para habitação de interesse social tornou-se ainda mais complexa com o PMCMV: afinal, quando os instrumentos urbanísticos de controle da especulação imobiliária possibilitados pelo Estatuto da Cidade serão aplicados?

A utilização de áreas públicas para habitação de interesse social para autogestão já seria um começo e parece mais factível que a aplicação de instrumentos que interfiram na propriedade privada. Se áreas públicas foram destinadas para o PMCMV empresarial em alguns municípios, como noticiado pelo *Jornal do Comércio*, por que não poderiam ser também destinadas para a autogestão?

Não podemos perder de vista que o financiamento para a autogestão é ainda muito recente e que as cooperativas precisaram aprender a executar e a gerir diversas tarefas relacionadas à produção da moradia. Mesmo com poucos recursos, realizaram uma série de empreendimentos. Sem dúvidas é positivo que alguns grupos organizados estejam assumindo o “riscos de errar”, convencidos de que “só se aprende fazendo”, como disse o militante cooperativista Paulo Franqueira. A abertura à análise crítica por parte das cooperativas com que se teve contato nesta pesquisa também é positiva, pois abre a possibilidade de aperfeiçoamento. O caso estudado reforça a autogestão como uma alternativa viável como modo de produzir moradia – uma alternativa que apresenta enorme potencial para promover o aumento da liberdade social e espacial da população pobre. Um maior envolvimento do Estado, seja através de políticas públicas que incentivem a autogestão, seja através da aplicação de instrumentos de planejamento urbano contribuiria para a obtenção de resultados ainda melhores.

BIBLIOGRAFIA CITADA

ALVORADA. **Diagnóstico**. Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS. Latus Consultoria. Jan. 2009.

ARANTES, Pedro Fiori. **Arquitetura Nova: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões**. 3. ed. São Paulo: Ed. 34, 2011.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. 'Minha Casa, Minha Vida', o pacote habitacional de Lula. **Correio da Cidadania**, 31/07/2009. Disponível em: <www.correiocidadania.com.br/content/view/3580/9>. Acesso em: 12/10/2009

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço e Debates**, São Paulo, v.10, n.31, p.21-36, 1990.

BECKER, Howard S. **Métodos de pesquisas em ciências sociais**. Tradução de Marco Estevão e Renato Aguiar. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. *In: Teoria e Debate*. n. 82, mai./jun. 2009, p. 8-14.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. **Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho**. São Paulo: FAU-USP, 1979.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Crédito Solidário: Projetos contratados até 22/02/2010**. Disponível em: <www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagens-oculto/Contratacoes_Credito_Solidario-FDS__02_2010.pdf>. Acesso em: 19/01/2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Miriam Belchior diz que a meta do Minha Casa de dois milhões de unidade será mantida**. 03/3/2011. Disponível em <www.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 16/03/2011.

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

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Manual do Programa Crédito Solidário**. 25/04/2006. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/fundos/credito_solidario>. Acesso em: 12/10/2010.

_____. **Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <www1.caixa.gov.br>. Acesso em: 07/10/2009.

CARDOSO, Adauto Lucio; SILVEIRA, Maria Cristina Bley da. O Plano Diretor e a Política de Habitação. *In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 99-126.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. **A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90**. Tese de doutorado. FAU-USP, São Paulo, 1999.

DOWBOR, Ladislau. **Democracia Econômica: um passeio pelas teorias**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007. Disponível em: <<http://dowbor.org/>>. Acesso em: 09/01/2012.

ESTEIO. **Diagnóstico**. Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS. Latus Consultoria. Fev. 2009.

FERRO, Sérgio. **A casa popular**. [São Paulo]: GFAU, 1979.

FRUET, Genoveva Maya. As cooperativas habitacionais de Porto Alegre: parceria, realizações e desafios. **Ambiente Construído**. Porto Alegre, v.4, n.1, p.21-36, jan./mar. 2004. Disponível em: <www.antac.org.br/ambienteconstruido/pdf/revista/artigos>. Acesso em: 20/4/2011.

LAGO, Luciana Corrêa do. O associativismo produtivo na periferia urbana: novos conflitos em pauta. *In*: 35º Encontro Anual da ANPOCS, 2011, Caxambu.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MAMMARELLA, Rosetta (Coord.). **Atualização e expansão da análise da organização social dos territórios das metrópoles e a identificação das tendências de transformação de longo prazo – 1980/2000**. Região Metropolitana de Porto Alegre, Porto Alegre: FEE, 2008. (Relatório de Pesquisa do Projeto Observatório das Metrópoles: território, coesão social e governança democrática). Disponível em: <www.fee.tche.br/sitefee/download/publicacoes/estudos-e-pesquisas/atualizacao-e-expansao>. Acesso em: 17/2/2012.

MARICATO, Ermínia. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. *In*: **Cadernos Metrópole**. Rio de Janeiro, n.21, 1. sem., 2009, p.33-52.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MENEGASSI, Jacqueline. Reconhecendo a Trama e Articulando Atores na Produção e no Acesso à Terra Urbanizada. *In*: DAMÁSIO, Cláudia P. (Org.). **Urbanizador Social: da informalidade à parceria**. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2006, p. 115-148.

MOREIRA, Fernanda Accioly. **O lugar da Autogestão no Governo Lula**. Dissertação de Mestrado. FAU-USP, São Paulo, 2009.

OBSERVATÓRIO das Metrópoles. **Como anda a metrópole de Porto Alegre**. Porto Alegre, 2006. CD-ROM.

_____. **Minha Casa, Minha Vida: experiências de autogestão coletiva**. Entrevista com Luciana Corrêa do Lago. Publicado em 18/7/2011. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1713&catid=0&Itemid=88&lang=pt>. Acesso em: 19/4/2012.

OLIVEIRA, Franciso Maria Cavalcanti de. A economia brasileira: crítica à razão dualista. **Cadernos Cebrap**. São Paulo, n. 2, out., 1972.

PEREIRA, Olívia de Campos Maia. **O Crédito Solidário como Política Pública para Habitação Popular: Mudanças no Cenário?** Dissertação de Mestrado. PUC, Campinas, 2006.

PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO (PLANHAB). PRODUTO 2. **Contextualização do Plano Nacional de Habitação: análise e sistematização do contexto habitacional atual, constrangimentos, potencialidades e cenários possíveis**. 2007, p. 141-343. Disponível em: <www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos/produtos>. Acesso em: 26/01/2011.

POZZOBON, Regina Maria (Coord.). Relatório estadual de avaliação municípios do Rio Grande do Sul. *In*: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011. CD-ROM.

QUINTO, Sandra Cristina B. S. **O Programa Crédito Solidário: produção de moradia popular em autogestão**. Monografia (Especialização em Gestão Urbana e Desenvolvimento Municipal) – Centro Integrado de Ordenamento Territorial da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ROVATI, João Farias. Terra, conflito e direito à cidade. **Revista da Faculdade de Direito UniRitter**. Porto Alegre, n. 11, 2010, p. 73-78.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. *In*: VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980, p. 17-47.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos; BRONSTEIN, Olga. Meta-urbanização. O caso do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v.25, n. 149, p. 6-34, out./dez. 1978.

SANTOS, Milton **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

_____. **O espaço do cidadão**. São Paulo, Nobel, 1987.

_____. Uma ordem espacial: a economia política do território. *In*: **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2002, p. 289-307.

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

TOPALOV, Christian. **Les promoteurs immobiliers: Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France**. Paris: Mouton, 1974.

VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

VIEIRA, Naldeir dos Santos; *et al.* Análise da importância das cooperativas habitacionais na construção de moradias para população de baixa renda do Brasil. *In*: **Scripta Nova Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona, v.7, n. 146, 2003. Disponível em: <www.ub.es/geocrit/sn/sn-146.htm>. Acesso em: 16/01/2012.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo Studio Nobel; FAPESP, 2001.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Ana Thorell. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

O PACOTE habitacional do governo é a melhor saída para resolver o déficit habitacional? **Folha de São Paulo**. São Paulo, 14/3/2009.

GARGALOS barram o avanço do Minha Casa, Minha Vida. **Jornal do Comércio**. Porto Alegre, 19/09/2011. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=73284>>. Acesso em: 15/01/2012.

Endereços eletrônicos citados

Blog do empreendimento Eldorado: <http://sonhoeldoradopgt.blogspot.com.br/>

Cooperativa COOHRREIOS: www.coohrreiosrs.com.br

Fórum Nacional de Reforma Urbana: www.forumreformaurbana.org.br

Imobiliária Financiadora Casa: www.finacasars.com.br/imoveis

Loteamento Porto Verde/ Habitasul: www.portoverde.com.br

Prefeitura do Município de Esteio: www.esteio.rs.gov.br

Prefeitura do Município de São Leopoldo: www.saoleopoldo.rs.gov.br

Legislação citada

ALVORADA. Lei n. 1.137, de 26/12/2000. Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Alvorada.

_____. Lei n. 2.316, de 05/01/2011. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Alvorada.

_____. Lei n. 2.347, de 01/7/2011. Cria condições especiais para implantação de projetos de habitação, vinculados a programas federais e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10/7/2001.

_____. Lei n. 11.977, de 07/7/2009.

_____. Instrução Normativa n. 11, de 19/5/2004.

_____. Instrução Normativa n.39, de 28/12/2005.

_____. Instrução Normativa n.04, de 06/02/2007.

_____. Instrução Normativa n. 36, de 15/7/2009.

_____. Medida Provisória n. 459 de 25/3/2009.

_____. Medida Provisória n. 514, de 01/12/2010.

_____. Resolução n. 93, de 28/4/2004.

_____. Resolução n. 141, de 10/6/2009.

ESTEIO. Lei n. 4.018, de 16/11/2005. Concede autorização para atendimento ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR e ao Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social – PSH.

_____. Lei n. 4.019, de 16/11/2005. Concede isenção para os projetos habitacionais populares – PAR e Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH.

_____. Lei n. 4.247, de 06/12/ 2006. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Esteio.

_____. Lei n. 4.914, de 31/7/2009. Concede a isenção de tributos municipais às empresas que executarem em âmbito municipal a implementação do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida, nos imóveis gravados como Áreas de Especial Interesse Social – AEIS.

SÃO LEOPOLDO. Lei n. 2.134, de 02/01/1981. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.

_____. Lei n. 5.996, de 13/7/2006. Institui o Programa Municipal de Fomento às Cooperativas Habitacionais de São Leopoldo.

_____. Lei n. 6.125, de 19/12/2006. Plano Diretor do Município de São Leopoldo.

_____. Lei n. 6.628, de 16/5/2008. Código de Obras.

VIAMÃO. Lei n. 2.513, de 31/5/1996. Plano Diretor de Viamão.

_____. Lei n. 3.391, de 17/11/2005. Dispõe sobre a isenção de taxas para aprovação e licenciamento de obras para as cooperativas habitacionais que se habilitaram ao Programa Crédito Solidário do Ministério das Cidades.

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

_____. Lei n. 3.692, de 15/6/2009. Dispõe sobre a isenção de taxas para aprovação e licenciamento de edificações em empreendimentos de interesse social destinados à habitação.

Entrevistas realizadas

1. **Paulo Machado**, Coordenador Administrativo da COOHRREIOS, 02/5/2011.
2. **Janete**, ex-Coordenadora Administrativa da COOHAGIG, 02/6/2011.
3. **Rosane Portilho**, ex-Coordenadora Administrativa da COOHATERRA, 09/6/2011.
4. **Corretora imobiliária de Viamão**, 29/6/2011.
5. **Márcia Teresinha**, liderança da COOHRREIOS em São Leopoldo, 01/7/2011.
6. **Moradores**, Loteamento Vivendas São Tomé, 16/7/2011.
7. **Angélica**, Coordenadora Administrativa da COOPHABON, 21/7/2011.
8. **Corretor imobiliário**, Viamão, 25/7/2011.
9. **Marco Antônio**, liderança de Esteio, 06/8/2011.
10. **Moradores**, Condomínio Mesquita, 06/8/2011.
11. **Corretores imobiliários**, Esteio, 17/8/2011.
12. **Corretores imobiliários**, Alvorada, 19/10/2011.
13. **Corretores imobiliários**, São Leopoldo, 21/10/2011.
14. **Moradores**, Porto Verde I, 29/10/2011.
15. **Joni**, engenheiro nos empreendimentos de Viamão, Esteio e São Leopoldo, 09/11/2011.
16. **Osmar**, arquiteto, respondeu sobre a origem dos terrenos de Alvorada, 21/11/2011.
17. **Corretor imobiliário**, sobre o bairro Campina, São Leopoldo, 23/11/2011.
18. **Secretário de Habitação**, Alvorada, 12/12/2011.
19. **José Fernando**, sobre os empreendimentos de Viamão, 14/12/2011.
20. **Assistente Social**, Departamento de Habitação de Viamão, 14/12/2011.
21. **Equipe da Sehab**, São Leopoldo, 21/12/2011.
22. **Secretária de Habitação**, Esteio, 05/4/2012.

ANEXOS – Roteiros das entrevistas

Entrevistado: Coordenador Administrativo da COOHRREIOS

- 1. Quais os empreendimentos da COOHRREIOS?** (já realizados, em andamento, em estudo)
- quais os programas de financiamento?

Para todos os empreendimentos

2. Qual o caminho percorrido pela cooperativa até a compra do terreno? (passo-a-passo)

- Quem realizou a pesquisa de mercado? (Quem indicou as áreas potenciais?) Alguém prestou assistência técnica para escolher o terreno (particular ou público)?
- Que atores interagiram com a cooperativa e como participaram do processo?
- Houve a participação de alguma imobiliária? Qual?
- Houve algum envolvimento dos cooperativados?
- Houve agilidade para a liberação dos recursos?
- A prefeitura/ câmara de vereadores contribuiu para resolver o problema da terra?
- Como ocorreu a negociação com o proprietário? Quem era o proprietário? Houve algum poder de barganha ou tiveram que cobrir o primeiro valor solicitado?
- Em algum momento houve pressão de deputados, vereadores, cooperativa, outros?
- Algum ator se destacou a ponto de alterar o rumo das negociações?
- Dispunha-se de algum artifício para garantir que o terreno não fosse vendido a outro interessado durante o trâmite de liberação do financiamento?
- Como se definiu a quantidade, a seleção e o local de moradia dos contemplados? Em todos os empreendimentos o procedimento é similar?
- Quem da cooperativa acompanhou mais de perto o processo de compra do terreno, visitando áreas, participando das negociações, etc.?

3. O terreno comprado foi satisfatório?

- Apresentou posteriormente problemas que atrapalharam o atendimento dos objetivos do empreendimento?
- Surgiram custos adicionais a partir desses problemas?

4. Quais foram as principais mudanças com o MCMV?

- valor do financiamento
- oferta de terrenos
- oferta de assistência técnica
- oferta de mão-de-obra
- outros

5. Como ocorre a participação dos cooperativados nos empreendimentos?

Entrevistado: Demais lideranças e facilitadores

1. Qual foi a tua participação nesse empreendimento? Quando começaste a te envolver?
2. Qual foi o teu envolvimento na procura dos terrenos?

Sobre a procura por terrenos

3. Qual a história da compra do terreno? (locais procurados, pessoas envolvidas, tempo de procura, datas, valores)
4. Vocês procuraram terrenos com quais características? Por quê?
5. Alguém assessorou a escolha dos terrenos, dizendo que tipo de terreno era bom? Quem? Quais foram essas recomendações? Como você avalia essa assessoria? (Boa/ruim)

6. Essas características foram debatidas com os cooperativados?
7. Quantos terrenos com essas características foram encontrados? Onde estavam localizados? Por que o negócio não saiu?
8. Quem se envolveu na procura dos terrenos? (Os cooperativados? As lideranças? Outros?)
9. Alguém indicou terrenos? Quem?
10. Em que cidades e bairros vocês procuraram terrenos? Por quê?
11. Foi fácil procurar terrenos?
12. Quem participou das negociações com o proprietário do terreno?

Sobre o terreno adquirido

13. O terreno comprado foi satisfatório? Por quê?
 - Apresentou posteriormente problemas que atrapalharam o atendimento dos objetivos do empreendimento?
 - Surgiram custos adicionais a partir desses problemas?
14. O terreno foi caro ou barato?
15. Qual foi a tua primeira impressão do terreno?
16. Quanto custou o terreno? Quanto foi gasto com infraestrutura?
17. Quando o terreno foi comprado, ele tinha que tipo de infraestrutura?
18. Qual foi a infraestrutura que foi feita para o empreendimento pelo poder público e com os recursos do empreendimento?
19. Qual foi a contrapartida do poder público? (especificar estado ou município)
20. O que falta no terreno? (infraestrutura, equipamentos/ serviços urbanos)
21. Houve participação das pessoas nas decisões sobre o projeto do loteamento?
22. Como está o andamento das obras?
23. Quem executou a obra? Qual a origem da mão-de-obra?

Sobre os cooperados

24. Foi fácil encontrar interessados em participar do empreendimento? Por quê?
25. Qual a origem dos cooperativados?
26. Qual o local de trabalho dos cooperativados?
27. Você acha que eles estão satisfeitos? Por quê?

Entrevistado: Engenheiro ou arquiteto

1. Como você começou a trabalhar com cooperativas?
 - Breve trajetória profissional
2. Como conheceu a COOHRREIOS?
3. Em quais empreendimentos você auxiliou na procura por terrenos?

Para cada empreendimento

Procura do terreno

4. Qual é a história do processo da compra do terreno?
5. Quem assessorou a escolha do terreno?
 - Você já tinha alguma experiência anterior em procurar terrenos?
6. Quais os critérios adotados para a escolha do terreno? (preço, localização, instrumentos do plano diretor, tamanho da área, proximidade com local de moradia de origem, outro).
7. Que critérios preponderaram? Por quê?
8. Quem ajudou a procurar os terrenos?
 - Houve a participação de outro técnico? Quem?
 - Líder? Quem?
 - Cooperativados? Quantos?

- Poder público? Quem?
- Imobiliária? Qual?
- 9. Em algum momento do processo, houve contato dos técnicos com os cooperativados? (reuniões)
- 10. Foi feito uso da legislação municipal (plano diretor) para acessar a terra? Foi cogitado transformar a área em AEIS?
- 11. A prefeitura/ câmara de vereadores contribuiu para resolver o problema da terra?
- 12. O poder público tomou alguma medida para viabilizar o empreendimento?
- 13. Onde procuraram terrenos? Em quais municípios e em quais bairros?
- 14. Foram encontrados outros terrenos?
- Qual o motivo do descarte?
- Foi fácil prospectar terrenos?

A negociação

- 15. Quem era o dono dos terrenos?
- 16. Como foi feita a negociação com o proprietário?
- Que aspectos o proprietário teve de adequar às possibilidades da cooperativa (preço, tamanho dos lotes, projeto, etc.)?
- Como foi definido o valor que poderia ser pago pelo terreno?
- Que argumentos foram utilizados?
- Quanto tempo demoraram as negociações?
- Quem participou das reuniões?
- Você (o técnico) deu alguma orientação para a cooperativa sobre a parte da negociação? De que ordem?
- 17. Houve agilidade para a liberação dos recursos?
- 18. Como se definiu a quantidade, a seleção e o local de moradia dos contemplados? Em todos os empreendimentos os procedimentos são similares?

Características do terreno adquirido

- 19. O terreno já tinha infraestrutura? O que teve de ser executado?
- 20. O terreno foi caro ou barato?
- O terreno foi satisfatório?
- Apresentou posteriormente problemas que atrapalharam, o atendimento dos objetivos do empreendimento previsto?
- Surgiram custos adicionais a partir desses problemas?
- Os valores que constam na documentação entregue à Caixa, no projeto como um todo, foram mantidos?
- 21. Qual foi e quem ofereceu a contrapartida?

O projeto

- 22. Que leis determinaram o parcelamento do solo? Existe alguma lei de HIS?
- 23. Em algum empreendimento, houve dificuldade com licenciamento ambiental? Como foi isso?
- 24. Como ocorreu a elaboração do projeto do loteamento/ condomínio?
- Quem projetou?
- Quando?
- Por quê loteamento/condomínio?
- Quais os critérios? Havia exigências da cooperativa? Os cooperativados se envolveram?
- Quanto tempo levou até a aprovação?
- Quanto custou?
- O terreno era regularizado? Se NÃO, como foi o processo de regularização?
- 25. Quem executou o loteamento?
- Qual foi a empreiteira/ construtora contratada?
- Quem a indicou?

- Quanto tempo levou a execução?
 - Qual a origem da mão-de-obra?
 - Quanto custou?
26. Como ocorreu a elaboração do projeto da habitação?
- Quem projetou?
 - Quando?
 - Quais os critérios? Havia exigências da cooperativa? Os cooperativados se envolveram?
 - Quanto tempo levou até a aprovação?
 - Quanto custou?
27. Quem executou as habitações?
- Qual foi a empreiteira/construtora contratada?
 - Quem a indicou?
 - Quanto tempo levou a execução?
 - Qual a origem da mão-de-obra?
 - Quanto custou?

MCMV

28. Quais foram as principais mudanças que ocorreram com o MCMV? (no processo de produção da moradia como um todo)
29. E no mercado de terrenos?
- Preço
 - Oferta
 - Localização

Entrevistado: Corretores imobiliários

1. Como é o mercado de terras do município? (pedir para explicar mostrando no mapa)

- Onde é mais valorizado? Por quê?
- Quais as áreas se valorizaram com o MCMV? Por quê? Quanto valorizou?
- Quem está comprando aonde?
- Dimensões e preços dos terrenos

2. A área em que se encontra o empreendimento é uma área valorizada?

- Por quê?
- Qual é o preço dos terrenos?
- Quanto custava antes do Minha Casa, Minha Vida?
- Onde os terrenos apresentam maior valor? Por quê?
- Como são os imóveis que estão sendo comercializados? (Breve descrição dos imóveis)
- Há bastante procura por imóveis nessa área? Era assim antes do MCMV?
- Qual o perfil dos compradores? Era assim antes do MCMV?
- Dimensões e preços dos terrenos

3. Como percebe o mercado de terras do município em relação aos outros municípios da RMPA?

Entrevistado: Técnico da secretaria/setor de habitação dos municípios

Cenário habitacional

1. Quais são os principais problemas habitacionais do município?

Estrutura administrativa

2. Quais são os principais programas habitacionais do município?
3. Os programas habitacionais se desenvolvem em secretarias? Quais?

4. Quais são os objetivos da secretaria?
5. O município tem algum programa de incentivo às cooperativas habitacionais?
6. De onde vêm os recursos que financiam a política de habitação?
7. O município tem Fundo de HIS? Para que se destina?

Legislação

8. O Estatuto da Cidade/o Plano Diretor tem contribuído de alguma maneira concreta para a viabilização da política de habitação?
9. O município dispõe de alguma lei para HIS? Qual?
10. E para o cooperativismo habitacional?
11. Qual a lei de parcelamento do solo aplicadas a projetos da HIS?
12. O município tem PLHIS? (De que ano? Em que etapa está?)

MCMV

13. Existem empreendimentos do MCMV na faixa de 0 a 3 SM no município?
14. A prefeitura concedeu alguma facilidade? Prioridade de aprovação? Doação de terrenos?

Entrevista Moradores

Empreendimento:

Data:

Município:

Hora:

nº entrevista:

Localização do empreendimento

Equipamentos coletivos e infra-estrutura

1. Equipamentos urbanos e comunitários utilizados

	Check-list	Local	Tempo	Meio de transporte	Quant.	Distância
a	Parada de ônibus					
b	Escola Nível Fundamental					
c	Escola Nível Médio					
d	Creche					
e	Posto de saúde					
f	Equipamentos de lazer					

2. Infra-estrutura		B	M	R	Observações
a	Água				
b	Serviço de esgoto				
c	Energia elétrica				
d	Drenagem				
e	Rede telefônica/outro sist.de informação				
f	Gás canalizado				
g	Iluminação pública				
h	Coleta de lixo comum				
i	Coleta seletiva				
j	Pavimentação				

Identificação de centro urbano, centro metropolitano e subcentros

3. Serviços do dia-a-dia utilizados

	Check-list	Local	Tempo	Meio de transporte	Quant.	Distância
a	Comprar comida					
b	Comprar roupas					
c	Comprar medicamentos					
d	Comprar eletrodomésticos					
e	Pagar as contas					
f						
g						
h	Centralidades					

Transporte domicílio-trabalho

- 4 Qual o local de trabalho dos cooperativados, em geral?
- 5 Onde você trabalha?
- 6 Qual o meio de transporte que você utiliza para ir trabalhar?
- 7 Qual o tempo de deslocamento?
- 8 Se você for de ônibus, quantas conduções são necessárias?
- 9 Você está satisfeito com o transporte coletivo da área? Por quê?

Opinião dos moradores

- 10 Quais as vantagens e desvantagens de morar nesse local?
- 11 Você gosta de morar aqui? Por quê?
- 12 O que falta no bairro?
- 13 Quais eram as suas expectativas em relação ao local em que iria morar?
- 14 Quais eram as suas preocupações em relação ao local em que iria morar?

Foram realizadas reuniões com os cooperativados antes ou durante a realização do

- 15 empreendimento? Para discutir que aspectos?
- 16 Essas reuniões foram importantes para você? Por quê?
- 17 Você acha que foi um bom negócio a cooperativa ter comprado este terreno?
- 18 Por quê você entrou na cooperativa?
- 19 Valeu a pena participar da cooperativa?