

As cooperativas habitacionais de Porto Alegre: parceria, realizações e desafios

The housing cooperatives in Porto Alegre: partnership, achievements and challenges

Genoveva Maya Fruet

Resumo

O artigo analisa a parceria estabelecida entre as cooperativas habitacionais de Porto Alegre e o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) por meio do Programa de Cooperativas Habitacionais implementado desde 1993. O objetivo principal é examinar a viabilidade de parceria entre o governo local e associações civis na provisão de habitação de baixa renda, identificando dificuldades, ações e impactos desse tipo de experiência no processo de formação de cooperativas e na implementação de políticas locais de habitação. O estudo demonstrou que parcerias podem ser bem-sucedidas quando a relação entre governo e sociedade civil é baseada na transparência, em objetivos comuns e na divisão de responsabilidades. Essa experiência demonstrou que o acesso legal à terra urbana pode ser alcançado a partir da propriedade coletiva do solo. A construção da parceria envolveu fricções entre técnicos municipais e cooperados e entre diferentes tipos de cooperativas. Além disto, legislação urbana restritiva, falta de acesso a financiamento para construção e falta de apoio legislativo ainda constituem obstáculos para o desenvolvimento de cooperativas habitacionais de baixa renda no país.

Palavras-chave: parcerias público-privadas; cooperativas habitacionais; processos participativos; políticas de habitação.

Abstract

This article analyses the partnership between the housing cooperatives and the Municipal Department of Housing (DEMHAB) through the Program of Housing Cooperatives established in Porto Alegre since 1993. The main goal is to examine the feasibility of public-private partnerships for the provision of low-income housing, identifying difficulties faced, responses and their impact on the development of co-operative organizations and on the implementation of local housing policies. The study showed that partnerships may succeed when the interaction between state and society is based on transparency, on common goals and on shared responsibilities. This experience showed that tenure security can be achieved through the collective ownership of land. However, the process of the partnership involved frictions between state officials and cooperators and also between different types of cooperatives. Moreover, land use restrictions, lack of access to construction finance and lack of a supportive legislative and policy framework jeopardize the development of low-income housing cooperatives in the country.

Keywords: public/private partnerships; housing cooperatives; participatory processes; housing policies.

Genoveva Maya Fruet

Programa de Pós-Graduação em
Urbanismo
Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo
Universidade Federal do Rio de
Janeiro
Av. Brigadeiro Trompowsky s/n,
Prédio FAU/Reitoria, sala 529
Rio de Janeiro, RJ, Brasil
CEP 21949-900
E-mail: geno@acd.ufri.br
Tel.: (21) 2598-1670
Fax: (21) 2598-1890

Recebido em 30/09/03

Aceito em 07/05/04

Introdução

Comparadas às de outros países, as cooperativas habitacionais são muito recentes no contexto brasileiro, tendo sua história ligada a uma forte intervenção estatal. O extinto Banco Nacional de Habitação (BNH), desde sua criação, em 1964, estabeleceu regras de registro, funcionamento e controle fiscal de cooperativas habitacionais. Estudiosos das cooperativas habitacionais do BNH como Pereira (1980), no Rio Grande do Sul, Peruzzo (1984), no Espírito Santo, Silva (1992), em São Paulo, e Souza (1999), em São Paulo e Rio de Janeiro, concordam que o programa de cooperativas habitacionais do BNH não só contribuiu para o controle social dos trabalhadores como também para a acumulação de capital dos setores da construção, imobiliário e financeiro. Em vinte anos (1964-1984), o BNH financiou 487.471 unidades de cooperativas, o que representa 11,2% do total de 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas durante esse mesmo período (ARRETCHE, 1990).

Ao contrário dos setores agrícola e pecuário, de consumo e de crédito, que se desenvolveram desde o início do século XX até 1964, o setor cooperativista habitacional brasileiro era ainda muito incipiente. A falta de legislação específica até o início dos anos 60 reflete essa evolução tardia¹. O lento desenvolvimento do cooperativismo habitacional reflete-se também em sua participação no conjunto de cooperativas existentes no país. Segundo dados da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB, 2003), em dezembro de 2003, o número de cooperativas brasileiras alcançava o total de 7.355 organizações, congregando 5,762 milhões de cooperados. O setor habitacional representa somente 4,3% (314 cooperativas habitacionais) do número total de cooperativas. Entretanto, em número de cooperados, a participação do setor habitacional aumenta para 18,2% do total, com 104.908 membros².

¹ Apesar da inclusão da habitação como um setor distinto na legislação cooperativa desde 1932 (LIMBERGER, 1980, p. 43), são muito poucos os estudos existentes sobre experiências de cooperativas habitacionais no Brasil anteriores a 1964. Durante os anos 60, Pinho (1962) se refere a algumas poucas cooperativas habitacionais em alguns estados brasileiros (Ceará, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul). Kalil (2001) menciona a experiência de três cooperativas habitacionais no Rio Grande do Sul durante o mesmo período.

² Os dados da OCB podem, no entanto, não refletir o número real de cooperativas existentes no país. Segundo Perius (2000), após 1988, quando o sistema cooperativo foi desatrelado da tutela do Estado, houve uma perda de controle no processo de registro de cooperativas. Um expressivo número de organizações, que não reconhecem a OCB como órgão representativo das cooperativas em âmbito nacional, não se registra nessa instituição. Um exemplo dessa potencial

Apesar de sua evolução tardia, a participação de cooperativas na provisão de habitação para camadas médias e pobres da população no Brasil tem crescido nos últimos 15 anos. Esse crescimento tem despertado o interesse de pesquisadores desde o final da década passada. De acordo com Castro (2001), o surgimento de cooperativas habitacionais para setores de renda média em São Paulo durante os anos 90 constituiu alternativa à retração do Estado como financiador de empreendimentos habitacionais, desde o fechamento do BNH, em 1986. Durante a última década, a produção de habitação autofinanciada foi patrocinada por construtoras, firmas imobiliárias e sindicatos. A forma cooperativa foi a escolhida para esses empreendimentos. Enquanto os setores da construção e imobiliário apoiavam a formação de cooperativas como uma maneira de captar recursos para o financiamento da produção habitacional, de olho na expansão do mercado, sindicatos adotavam os princípios cooperativistas para, mediante a redução de custos operacionais e de intermediários, controlar o processo de produção e converter os ganhos em qualidade de construção e preços mais baixos. Vieira et al. (2003) apontam experiências bem-sucedidas de cooperativas habitacionais autofinanciadas em estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Pará, Santa Catarina e também em Brasília, onde, segundo os autores, em 1998, 80% das obras habitacionais estavam sendo comercializadas e financiadas por cooperativas habitacionais. Ferreira e Moraes (2001) registram tendências similares em Natal, onde, em 1999, a produção de unidades habitacionais por cooperativas autofinanciadas ultrapassou 30% da produção total de moradias. No entanto, somente 20% dos empreendimentos cooperativos alcançaram famílias com renda abaixo de três salários mínimos.

As cooperativas habitacionais surgidas em Porto Alegre a partir de 1990, ao contrário das experiências de São Paulo e Natal, eram formadas principalmente por famílias de baixa renda³, estavam inseridas em uma política mais ampla de regularização fundiária, mas não tinham acesso a

discrepância são os dados relativos às cooperativas habitacionais. Em 1999, a Secretaria Especial de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul contabilizava 200 cooperativas habitacionais em seu cadastro (60 eram de Porto Alegre), e a OCB (1999) registrava um total de 216 cooperativas habitacionais em todo o país.

³ A renda familiar dos integrantes das cooperativas habitacionais em Porto Alegre varia de 1 a 10 salários mínimos (SM). A descrição das características socioeconômicas das cooperativas habitacionais encontra-se em seção posterior deste artigo.

financiamento institucional, o que restringia os benefícios dessa política de inclusão. Há concordância entre pesquisadores que estudam o potencial de cooperativas como alternativas para suprir as necessidades habitacionais de segmentos de mais baixa renda das populações urbanas em países em desenvolvimento (UNCHS, 1989; OPKALA, 1992; VAKIL, 1999; KEIVANI; WERNA, 2001; SUKUMAR, 2001; UNCHS/ICA, 2001) em que o apoio institucional externo, políticas favoráveis em relação ao acesso à terra, ao financiamento e à organização cooperativa e códigos de construção mais flexíveis são essenciais para o funcionamento e manutenção de cooperativas.

Durante a última década, o surgimento de cooperativas habitacionais de baixa renda em Porto Alegre resultou de um esforço conjunto do governo municipal e da sociedade civil organizada, principalmente sindicatos e associações comunitárias. A política habitacional implementada em Porto Alegre desde 1989, quando do início da gestão municipal do Partido dos Trabalhadores (PT), funde políticas de ajuda mútua dos anos 70 com as formas mais abertas de participação política e reformas legais defendidas pelo Movimento de Reforma Urbana dos anos 80 (BURNS, 1998). A regularização fundiária, base da política de habitação em Porto Alegre, extrapola a mera produção de habitações, incorporando a regularização do estoque existente, a urbanização (implementação de infra-estrutura) e a regularização de posse da terra. Um dos programas integrantes dessa política é o de incentivo à formação de cooperativas habitacionais.

Esse programa pode ser definido como uma parceria entre o setor público, representado pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) e pela Secretaria Municipal de Planejamento (SPM), e a sociedade civil, representada pelas cooperativas habitacionais, em que o primeiro entra com seu potencial capacitador (suporte técnico, jurídico e de intermediação) e a segunda com seu potencial mobilizador, organizativo e com sua capacidade de poupança.

O crescimento de cooperativas habitacionais direcionadas a camadas mais pobres da população, como o ocorrido em Porto Alegre, contraria muitas das limitações atribuídas a parcerias e empreendimentos desse tipo. Segundo alguns autores (LEWIN, 1981; DURAND-LASSERVE, 1987; YAP, 1989; VAKIL, 1991; PAYNE, 1989, 1999), essas organizações são muitas vezes despreparadas e inexperientes para lidar com a complexidade de um empreendimento habitacional; a diferença entre custo da habitação e

salários é muito grande para ser coberta sem recursos adicionais (subsídios, ajuda externa, etc.); famílias de baixa renda não têm acesso a crédito formal para aquisição de terrenos e construção das unidades habitacionais; o volume desse tipo de produção é muito baixo para ser significativo; existem conflitos entre organizações e autoridades; não há, em geral, apoio financeiro e técnico; e o espírito cooperativo e o comprometimento social esmaecem após a conclusão da construção e, conseqüentemente, a manutenção da cooperativa não é assegurada.

O presente artigo centra-se na experiência do programa de incentivo à formação de cooperativas habitacionais implementado na cidade de Porto Alegre nos últimos 13 anos, mediante o estudo de caso de duas cooperativas. O objetivo é contribuir para a discussão da viabilidade e funcionamento de parcerias entre o governo local (secretarias de habitação e planejamento urbano) e associações civis (cooperativas habitacionais) na provisão de habitação de baixa renda, identificando as dificuldades enfrentadas, as respostas a essas dificuldades e o impacto de políticas de parceria no processo de formação das cooperativas e na implementação de políticas locais de habitação.

Na primeira parte do trabalho, apresentamos a metodologia adotada e discutimos o início dessa parceria, por meio da implementação do Programa de Cooperativas Habitacionais do DEMHAB, analisando o tipo de apoio institucional fornecido e a evolução geral das cooperativas, suas limitações e características. Na segunda parte deste artigo, a partir dos casos de duas cooperativas de origens diversas (uma sindical e outra comunitária), abordamos em maior detalhe o processo de construção dessa parceria, analisando estratégias de ação, dificuldades enfrentadas e mudanças ocorridas ao longo do processo. Concluímos com o resumo dos resultados dessa parceria e com os desafios futuros.

Metodologia

As cooperativas habitacionais de Porto Alegre têm três origens distintas: de ocupação, comunitária e sindical. As maiores diferenças entre as cooperativas comunitárias e de ocupação, já que ambas têm suas origens nos movimentos sociais urbanos, são o tipo de adesão e a base geográfica. Em cooperativas originadas por ocupação de terras, seus membros já haviam invadido uma área anteriormente à sua formação. A forma cooperativa constituiu-se em um meio para regularização da posse da terra. A necessidade (e talvez a influência do próprio governo municipal) convenceu essas pessoas a se integrar à

cooperativa. Não houve uma livre adesão ao projeto comum, consequentemente esse tipo de cooperativa tem mais dificuldade de se desenvolver. Em geral, elas agregam os segmentos mais pobres da população urbana (renda média de 1 a 3 salários mínimos), com inserção no mercado informal de trabalho, baixa escolaridade e, em alguns casos, um passado de relações tumultuadas com o poder público.

As cooperativas de origem comunitária, em muitos casos, foram formadas pela associação de moradores de uma certa área da cidade. A maioria de seus membros mora no mesmo bairro, muitos vivem em diferentes áreas invadidas, alguns pagam aluguel e outros ocupam o fundo de um lote de algum parente. Eles se organizam em função de objetivos comuns e poupam de maneira coletiva para aquisição de uma área onde todos possam construir suas moradias de forma cooperativa. O nível salarial das cooperativas de origem comunitária gira em torno de 1 a 5 salários mínimos (SM).

As cooperativas de origem sindical têm características bem distintas das outras. O nível salarial é um pouco mais alto, com uma variação bastante grande (3,5 a 10 SM). Devido à sua origem, geralmente seus membros já tiveram alguma experiência de organização anterior, e as cooperativas são mais independentes em relação ao apoio oferecido pelo Estado. Muitas delas têm condições de pagar por assistência técnica, ao contrário da maioria das cooperativas de ocupação e comunitárias.

O estudo focalizou dois casos específicos, analisando em maior profundidade uma cooperativa de origem sindical e outra de origem comunitária. Em ambos os casos havia uma grande unidade e nível de participação bastante alto entre os membros das cooperativas em instâncias internas e externas. Ao contrário desses dois tipos, as cooperativas originadas por ocupação de terras, em geral, não apresentavam essas características importantes para o estudo de experiências de interação entre Estado e sociedade na área da habitação.

A Cooperativa Habitacional dos Trabalhadores de Estabelecimentos de Ensino da Rede Privada de Porto Alegre (Cooteepa) é uma cooperativa de origem sindical com 55 associados, com renda familiar variando de 3 a 10 SM. Em 1995, no início desta pesquisa, a Cooteepa já adquirira 2,2 ha de terra sem infra-estrutura urbana, pagava por uma assessoria técnica e procurava por um financiamento para construção das unidades. A Cooperativa Habitacional Renascer, o segundo caso estudado, é uma cooperativa de origem

comunitária, com 95 associados, com renda familiar de 2 a 5 SM. Em 1995, negociava com o governo local o acesso a terreno do próprio município por meio da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)⁴. Renascer não se utilizava de assessoria técnica privada.

Este trabalho utilizou-se de instrumentos de pesquisa qualitativa, principalmente entrevistas abertas e observação direta, concomitantemente à coleta de dados de fontes primárias e secundárias (documentos produzidos por órgãos governamentais dos níveis federal, estadual e municipal, principalmente DEMHAB e SPM, relatórios, dados cadastrais e atas de reuniões das cooperativas e do Fórum de Cooperativas – organização que congrega as cooperativas habitacionais de Porto Alegre –, reportagens de jornais e literatura sobre o assunto). O cruzamento e a análise dessas várias fontes contribuíram para construir e entender a evolução das cooperativas habitacionais em Porto Alegre, uma história não sistematizada e não registrada até aquele momento. Entrevistamos pessoas atuantes no processo de formação de cooperativas habitacionais na área governamental, de assistência técnica e das próprias cooperativas. As entrevistas tinham uma duração média de uma hora e meia, a maioria das quais foram gravadas. Muitas das pessoas foram entrevistadas mais de uma vez; no caso, as lideranças de cooperativas e técnicos do DEMHAB e SPM. Na área governamental foram entrevistadas 12 pessoas (diretores – atuais e anteriores – e técnicos do DEMHAB, técnicos da SPM, técnicos da Secretaria Estadual de Habitação – SEHAB e técnicos da Caixa Econômica Federal – CEF). Na área de assistência técnica, foram entrevistadas cinco pessoas ligadas a organizações não-governamentais atuantes na prestação de assistência à formação de cooperativas e movimentos sociais em Porto Alegre (Federação de Organizações para Assistência Social e Educacional – Fase, Centro de Assessoria e Estudos Urbanos – Cidade e Assessoria para Cooperativas e Planejamento – Ascooplan). Foram entrevistadas sete pessoas em cada uma das cooperativas estudadas, entre líderes e cooperados. A escolha das pessoas foi baseada em tempo de permanência na cooperativa, nível salarial e nível de participação na organização, a partir de dados do cadastro de cada cooperativa. Foi procurada uma diversidade entre as três características acima.

⁴ O CDRU é um contrato estabelecido entre o governo municipal, representado pelo DEMHAB, e pessoas que ocupam terras públicas. Esse contrato exige que a área seja destinada somente para uso habitacional, por um período limitado (30 anos), que pode ser renovado. Além disso, o morador deve pagar ao município, no caso de Porto Alegre, uma quantia correspondente a 7,5% de sua renda familiar enquanto durar o contrato.

Essas entrevistas focalizaram, principalmente, a trajetória habitacional do entrevistado e sua situação de moradia atual, para procurar entender as limitações e oportunidades habitacionais enfrentadas, suas expectativas e tipo de participação na cooperativa. Além das entrevistas individuais, a pesquisa abarcou visitas às áreas das cooperativas e observação de assembléias gerais do Fórum de Cooperativas e das duas cooperativas estudadas. Este estudo baseou-se em dados recolhidos em estudo de campo realizado em Porto Alegre durante um total de nove meses, divididos em duas fases: 1995-1996 e 1999-2000.

Início de uma parceria: o Programa de Cooperativas Habitacionais em Porto Alegre

O surgimento das cooperativas habitacionais em Porto Alegre durante os anos 90 está vinculado ao processo do Orçamento Participativo (OP) implementado pelo governo municipal no início daquela mesma década. A necessidade de resolver problemas concretos (falta de infra-estrutura urbana, falta de serviços de saúde, educação, transporte, posse ilegal da terra) motivou moradores de áreas pobres da cidade a organizarem-se e a aderirem a essa nova instância de participação. Muitas das reivindicações das cooperativas habitacionais foram atendidas por sua participação no OP.

Estudos sobre o OP como instrumento inovador na gestão municipal têm originado uma significativa produção acadêmica (BAIERLE, 1992, 1994; MENEGAT, 1995; MATTHAEUS, 1995; UTZIG, 1996; FEDOZZI, 1997; ABERS, 1997, 1998, 2003; SANTOS, 1998; PINTO, 1998; ALLEGRETTI, 2000; BAIOCCHI, 2001, 2003). O objetivo do OP é redistribuir recursos públicos entre as regiões menos privilegiadas da cidade e também democratizar a relação entre Estado e sociedade civil. São três os seus princípios básicos: (a) regras universais de participação em órgãos institucionais; (b) metodologia objetiva para a definição do investimento de recursos; e (c) processo descentralizado de decisão baseado na divisão da cidade em 16 regiões orçamentárias.

Experiências anteriores de incentivo a cooperativas habitacionais de baixa renda, com o suporte institucional do Estado em países latino-americanos, envolveram apoio financeiro, além do fornecimento de assistência técnica. Os casos de São Paulo e Montevidéu, por exemplo, tiveram em comum, além do envolvimento de agentes comunitários e de um Estado capacitador, como é

o caso de Porto Alegre, o acesso a crédito financeiro para construção⁵.

Veremos que, no caso das cooperativas habitacionais autogestionárias e do DEMHAB, em Porto Alegre, a parceria é de papéis, mais do que um empreendimento financeiro. Parcerias público-privadas no campo da habitação e desenvolvimento urbano em países industrializados envolvem, em geral, governos estáveis e parceiros privados com sólidos recursos financeiros e/ou organizações não lucrativas com acesso a algum tipo de financiamento⁶. No caso em estudo, os parceiros privados são de outro tipo. As cooperativas são organizações não lucrativas, e não estatais, com falta de acesso a crédito formal. O parceiro público, o Departamento Municipal de Habitação, não fornece financiamento direto para a construção das cooperativas, por serem estas entidades privadas (apesar de não lucrativas). Esse órgão fornece, no entanto, assistência técnica e assume o papel de intermediador entre terceiros e as cooperativas.

Apoio institucional para as cooperativas habitacionais

Em novembro de 1989, durante a primeira administração da Frente Popular em Porto Alegre, o DEMHAB promoveu o seminário “Cooperativas Habitacionais”, com o objetivo de avaliar experiências de programas de habitação cooperativa implementadas nos últimos anos e de estudar a possibilidade da inclusão de sistemas cooperativos na política municipal de habitação.

Dois anos depois, em agosto de 1991, com a presença de representantes de sete sindicatos e técnicos do DEMHAB, foi criado o Fórum Sindical de Habitação (FSH). De acordo com um relatório posterior (FSH, 1996), o FSH não possuía uma dinâmica clara de trabalho, nem definições sobre seu caráter e funcionamento, sendo um espaço a mais de discussão para distribuição de 60 unidades habitacionais financiadas pela CEF/FICAM, destinadas aos sindicatos pela direção do DEMHAB⁷. No final de 1991,

⁵ Ver Fucvam (1995), no caso uruguaio, e Denaldi (1997) e Bonduki et al. (1993), para a experiência paulista.

⁶ Algumas análises sobre parcerias entre os setores público e privado no campo da habitação e projeto urbano no mundo desenvolvido podem ser encontradas em Squires (1989), Stephenson (1991), Mitchell-Wheaver e Manning (1991-92) e Edwards e Deakin (1992).

⁷ Estas unidades eram parte de um financiamento total de 1.000 moradias do programa Financiamento de Construção, Aquisição ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (Ficam). Deste total, o DEMHAB alocou 60 habitações para serem distribuídas entre os sindicatos da capital. A distribuição foi feita com a participação dos sindicatos e também da CUT e CGT. Dezesesseis sindicatos tiveram acesso a essas unidades, sendo 40 localizadas na zona norte, e 20 na zona sul do município (Atas FSH, várias datas no ano de 1991).

formaram-se as duas primeiras cooperativas habitacionais de Porto Alegre, ambas originárias do movimento comunitário. Em 1992, foi fundada a primeira cooperativa de origem sindical.

Assistência à organização das cooperativas

Em 1993, foi criada a Equipe de Cooperativismo Habitacional do DEMHAB, incluindo oficialmente o Programa de Cooperativas na política habitacional do município. Era constituída por pessoas ligadas ao movimento comunitário e sindical. Cinco de seus sete membros haviam participado de sindicatos, e dois eram originários de Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Duas características desse grupo eram a falta de familiaridade com questões habitacionais e a ampla experiência com organização e educação popular. Somente em 1994, alguns representantes do corpo técnico do departamento juntaram-se à equipe⁸. Apesar de não ser um programa prioritário da gestão municipal, as cooperativas habitacionais mobilizavam muitas pessoas e entidades⁹.

O apoio à formação de cooperativas demandava da equipe experiência em atividades de organização para incentivar as pessoas a participar desse novo empreendimento. O apoio técnico organizacional se manifestava de várias formas: (a) acesso a toda informação necessária para a formação e desenvolvimento de uma cooperativa habitacional; (b) administração de cursos e seminários sobre princípios e legislação cooperativos, autogestão e políticas habitacionais; (c) assistência técnica na elaboração de projetos para aquelas cooperativas formadas por famílias com renda igual ou menor do que 3 SM; (d) a procura, em conjunto com as cooperativas, de possibilidades de financiamento por via de programas da CEF; e (e) criação de uma comissão de intermediação para assistência em casos de disputa de terra e negociações posteriores (BUONOCORE, 1997).

As cooperativas são formas mais complexas de organização que associações ou sociedades. Em uma cooperativa, todos os membros contribuem para formar um patrimônio comum. Devem ser previstos em seus estatutos todos os direitos e deveres de seus membros, tais como: (a) as formas de entrada e saída da organização; (b) a avaliação do ganho de capital; (c) o tratamento das questões financeiras; (d) a definição do regime de propriedade; e (e) o pagamento, compra e venda das cotas-parte. Desde sua criação, a cooperativa

exige um nível de complexidade organizacional, que não é fácil de ser alcançado e entendido por todos (BUCCI; SAULE JÚNIOR, 1994).

Mediação e Assistência Técnica

Iniciada em 1989, a gestão da Frente Popular na Prefeitura de Porto Alegre deu prioridade à negociação de terras invadidas, ao invés de sua desapropriação. Através do DEMHAB e outros órgãos da administração municipal, o governo intermediava negociações entre ocupantes e proprietários de terras, assessorava processos de usucapião urbano e utilizava, quando possível, instrumentos como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), em caso de terras públicas¹⁰. A decisão do governo municipal era baseada na contraposição a processos de desapropriação que onerassem o erário público. Os processos de desapropriação de terras rurais e urbanas no Brasil, historicamente, têm tido efeitos devastadores em orçamentos municipais e estaduais¹¹. Como mediador, o governo municipal estimulou a formação de cooperativas como alternativa para a aquisição e regularização de terras invadidas. Durante as negociações, o DEMHAB assessorava os moradores nas condições de preço e pagamento da terra e garantia a transação entre proprietários e ocupantes. Essa política de mediação demonstrou trazer benefícios tanto para proprietários de terras quanto para seus ocupantes. Devido às ocupações, algumas áreas haviam perdido seu valor de mercado, e uma negociação com seus ocupantes traria vantagens para moradores e proprietários¹².

Além das questões organizacionais e de mediação, a assistência técnica prestada pelo DEMHAB demonstrou ser crucial para o desenvolvimento de cooperativas recém-formadas. Projetos arquitetônicos e de execução assim como a procura de fontes alternativas de financiamento faziam parte da assistência prestada a cooperativas de mais baixa renda (1 a 3 SM) pelo Departamento de Habitação. Esse serviço, entretanto, era prestado por outras divisões do DEMHAB, em conjunto com a Equipe de Cooperativismo.

O esforço concentrado no estímulo à formação de cooperativas gerou frutos. No período de 1993 a 1996, foram formadas 38 cooperativas

⁸ Rafael Gonçalves, coordenador da Equipe de Cooperativismo do DEMHAB 1993-96, em entrevista realizada pela autora em 23 de outubro de 1996.

⁹ Luiz Carlos Volcan, membro da Equipe de Cooperativismo do DEMHAB 1995-96, em entrevista realizada pela autora em 31 de outubro de 1996.

¹⁰ Hélio Corbellini, diretor executivo do DEMHAB, 1993-96, em entrevista realizada pela autora em 28 de outubro de 1999.

¹¹ Moreira (2001), em estudo recente sobre a Região Metropolitana de São Paulo, mostra que sete de seus municípios tinham dívidas originadas de desapropriações, equivalentes a 80% de sua receita. Segundo o mesmo autor, as principais causas para essas somas astronômicas eram as irregularidades nos métodos de avaliação, a inclusão de juros cumulativos e procedimentos jurídicos e administrativos inadequados.

¹² Carlos Pestana, diretor executivo do DEMHAB, 1999-2000, em entrevista realizada pela autora em 18 de maio de 2000.

habitacionais em Porto Alegre. No ano 2000, 60 cooperativas estavam em atividade na capital gaúcha. A equipe inicial de sete pessoas da Equipe de Cooperativismo foi reduzida para quatro, havendo ênfase nas características técnicas dos funcionários, e não nas habilidades organizativas dos primeiros anos (DEMHAB, 2000).

Evolução das cooperativas habitacionais em Porto Alegre

No final do ano de 1999, 60 cooperativas estavam ativas na capital gaúcha. Em levantamento recente, o DEMHAB (1999) contabilizou 73.057 domicílios localizados em vilas de Porto Alegre¹³. Deste total, 5.983 famílias (8,2%) participam de cooperativas habitacionais. Essa porcentagem, apesar de pequena, não deve ser desprezada, dado seu crescimento constante e o potencial organizativo das cooperativas.

Em 2000, do total de 60 cooperativas cadastradas pelo DEMHAB, somente 12 eram de origem sindical. No final de 1994, a massiva participação de cooperativas originárias do movimento comunitário no Fórum Sindical de Habitação (FSH) influenciou na mudança de nome deste fórum para Fórum das Cooperativas Habitacionais Auto-gestionárias de Porto Alegre (FCHA). A mudança de nome não só simbolizou a inclusão oficial de cooperativas do movimento comunitário num espaço inicialmente identificado como predominantemente sindical, como também deu continuidade a uma tentativa de desvincular o próprio FCHA, ex-FSH, do DEMHAB. A coordenação do FCHA, que até então era efetuada por técnicos do órgão municipal, em decisão conjunta, foi transferida para lideranças das cooperativas. As reuniões, que antes eram conduzidas na sede do DEMHAB, passaram a realizar-se em sedes de alguns sindicatos localizados no centro da cidade, o que facilitou o acesso de participantes do Fórum.

Acesso e restrições aos recursos do Orçamento Participativo (OP)

A inclusão do FCHA, aqui também referido como Fórum das Cooperativas, no processo do OP através das Plenárias Temáticas em 1994 foi crucial para a consolidação das cooperativas existentes e para a divulgação de suas

experiências¹⁴. A participação sistemática do Fórum das Cooperativas na Plenária Temática de Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental possibilitou a definição de regras de participação e critérios de acesso e uso de recursos do OP. A consolidação das cooperativas habitacionais em Porto Alegre trouxe consigo a conscientização de suas limitações. O reconhecimento de dificuldades impostas pela legislação urbana existente e a necessidade de fortalecer laços com outras organizações definiram o tom das ações do Fórum das Cooperativas desde então.

Apesar de sua inserção no processo do OP desde 1994, foi somente em 1997 que as cooperativas habitacionais tiveram acesso aos seus recursos. A soma destinada à implementação de infra-estrutura em terras adquiridas e/ou ocupadas pelas cooperativas representava naquele ano somente 1,6% do total de investimentos aplicados em terra e habitação (PMPA/GAPLAN, 1997).

A distribuição de recursos entre as cooperativas é atribuição do Fórum das Cooperativas. A discussão de regras internas para o uso de recursos do OP resultou em critérios com uma forte ênfase na participação como meio de acesso a financiamento. Dois anos mais tarde, em 1999, o DEMHAB e o Fórum das Cooperativas definiram as regras do pagamento do empréstimo¹⁵. Existiam, entretanto, restrições para o uso das verbas do OP. Cooperativas que não tivessem finalizado o pagamento de seus terrenos ou que não possuísem a escritura definitiva de sua propriedade não poderiam ter acesso ao financiamento do OP para implementação de infra-estrutura. Essas regras, no entanto, foram mudadas em 2001. Desde então, o OP tem aceitado o acordo de compra e venda como garantia, em casos de compra à prestação, e tem financiado recursos para construção de unidades habitacionais, além da implementação de infra-estrutura.

¹³ Nos últimos 50 anos, Porto Alegre teve rápida expansão demográfica resultante de migração e crescimento natural. A população total da cidade cresceu de 418.864, em 1950, para 1.359.932 habitantes, em 2000 (IBGE, 2000). Em 1996, 22,11% da população urbana vivia em assentamentos irregulares, chamados de "vilas" em Porto Alegre.

¹⁴ As Plenárias Regionais e Temáticas do OP se diferenciam em termos de sua agenda de discussão: demandas territoriais e temas específicos, respectivamente. A cidade é dividida em 16 regiões. Os temas foram criados a partir de 1994. Em 2004, eles compreendem seis fóruns de discussão: (1) circulação e transporte; (2) cultura; (3) saúde e assistência social; (4) desenvolvimento econômico, tributação e turismo; (5) educação, esporte e lazer; e (6) organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental.

¹⁵ O empréstimo deveria ser pago em cinco anos, com juros de 3% ao ano e correção monetária de acordo com a Unidade de Referência Municipal (URM). O terreno da cooperativa seria usado como garantia, e o não-pagamento da dívida implicaria sua execução imediata.

Estratégias para enfrentar o alto custo da terra urbana

O acesso à terra, apesar de alguns avanços, continua sendo um sério impedimento para o desenvolvimento de cooperativas habitacionais em Porto Alegre. Um levantamento feito em 1989 indicou que 41% da área urbana do município estava vaga, com 97% das terras vazias em mãos privadas (OLIVEIRA; BARCELLOS, 1989). É pouco provável que, apesar de passados 15 anos, esses dados tenham mudado significativamente. Não obstante esse quadro de ociosidade da terra urbana, as cooperativas têm obtido relativo sucesso no acesso à terra. Isso pode ser atribuído à conjunção de dois fatores: a capacidade de poupança coletiva dos cooperados e algumas mudanças na legislação urbana.

Obviamente, o preço que famílias de baixa renda podem pagar por um pedaço de terra é bastante baixo. A maioria das cooperativas tem adquirido terras na zona sul da cidade em áreas de preservação, que por limitações impostas pelo poder público (baixa densidade construtiva, limitações geográficas, etc.) tem seu valor de mercado diminuído. Apesar de alertadas pelos órgãos públicos consultados anteriormente à efetivação da compra, muitas cooperativas levam adiante o negócio. A propriedade da terra é prioritária diante dos problemas a serem enfrentados quando da construção das habitações. Além de percalços e incertezas quanto à aprovação dos projetos e de gastos adicionais para implementação de infra-estrutura, as cooperativas também têm enfrentado forte oposição de organizações de proteção ambiental, muito ativas na cidade¹⁶.

Em maio de 2000, de um total de 60 cooperativas, 45 haviam comprado terras sem nenhum tipo de financiamento, contando apenas com seus próprios recursos. Desde 1992, 152 hectares de terra foram adquiridos por cooperativas, totalizando 5,45 milhões de dólares¹⁷. Nessas transações o preço médio do hectare foi de 34,5 mil dólares. As famílias cooperativadas que conseguiram efetuar a compra até aquela data somam 4.915. Portanto, a poupança média de cada família foi de aproximadamente 1.108 dólares. Considerando que grande parte das cooperativas reúne famílias com

faixas de salário que variam de 1 a 3 SM, essa quantia é bastante significativa.

O apoio do DEMHAB como intermediário entre cooperativas e proprietários de terra tem contribuído para o sucesso dessas negociações. Estes últimos se sentem mais confiantes em negociar com organizações que têm o reconhecimento do poder municipal, estendendo prazos e condições de pagamento. Poupança coletiva e pagamentos em prestações têm facilitado o fechamento de negócios. Segundo informações de funcionários do DEMHAB, tem ocorrido, no entanto, casos de inadimplência, principalmente entre as cooperativas de ocupação, que concentram populações de renda mais baixa.

Características gerais das cooperativas habitacionais

Segundo o cadastro do DEMHAB, das 60 cooperativas existentes em 2000, 25 (42%) eram originárias de ocupações de terras, 23 (38%) eram de origem comunitária e somente 12 (20%) de origem sindical. Das 25 cooperativas de ocupação, 19 estão assentadas em terras particulares. Destas, 16 já adquiriram a terra ocupada e efetuam o pagamento em prestações mensais. Não havia informação nos arquivos do DEMHAB quanto ao tempo de ocupação das terras dessas cooperativas. Das seis cooperativas que ocupavam terras públicas, somente três haviam adquirido a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

Quanto ao tempo levado pelas cooperativas para efetuar a compra da terra, das 60 cooperativas, 15 não haviam adquirido o seu terreno ou essa informação não estava disponível no cadastro do DEMHAB. As informações das 45 restantes demonstram que 55% das cooperativas levam em média três anos para adquirir a terra. Há casos em que esse período se estende por até seis anos, para se iniciar uma negociação.

O número de associados é bastante variado. Mais da metade (60%) tem de 20 a 80 associados, 20% delas abrigam 81 a 160 famílias, e as restantes (20%), 161 a 400 famílias. O tamanho de uma cooperativa apresenta ao mesmo tempo vantagens e desvantagens. Se, por um lado, mais pessoas representam maior poder de poupança, por outro, há a necessidade de maior espaço para acomodar seus associados, o que aumenta o preço a ser pago pela terra. A área/preço da terra *versus* os recursos disponíveis determinará a localização (em casos de cooperativas comunitárias e sindicais), densidade e solução espacial adotadas.

As cooperativas estão concentradas na sua maioria nas zonas sul e leste da cidade. As informações

¹⁶ Cláudia D'Amásio, supervisora de Desenvolvimento Urbano da Secretaria de Planejamento Municipal, em entrevista realizada pela autora em 16 de maio de 2000.

¹⁷ Estes dados foram obtidos na Equipe de Cooperativismo Habitacional do DEMHAB em maio de 2000. A conversão para dólares objetivou estabelecer uma mesma base para diversos anos que incluíram mudanças de moeda no Brasil. Os valores das transações foram convertidos levando-se em conta o câmbio do dólar em relação ao real na data da aquisição (IPEA, 2003).

disponíveis no DEMHAB não incluíam dados sobre a fase de construção e a forma de financiamento das unidades habitacionais (autofinanciamento, empréstimos de terceiros, etc.) e implementação de infra-estrutura de muitas das cooperativas. Somente a partir de 1997, algumas cooperativas (sindicais e comunitárias, uma vez que as de ocupação já possuíam moradias, precárias na maioria dos casos) iniciaram a construção das casas.

Evolução da parceria: os exemplos de Cooteepa e Renascer

Para melhor entender o processo de parceria entre cooperativas e governo municipal implementado em Porto Alegre, a segunda parte deste artigo aborda em maior detalhe a relação estabelecida entre duas cooperativas, Renascer (de origem comunitária) e Cooteepa (de origem sindical), e o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) e a Secretaria do Planejamento Municipal (SPM). Analisamos, principalmente, suas estratégias de ação, as mudanças ocorridas ao longo do processo e os vários tipos de dificuldades externas enfrentadas por muitas cooperativas (inclusive Renascer e Cooteepa) para seu desenvolvimento¹⁸.

Este estudo sugere que as cooperativas pesquisadas tiveram uma estratégia comum de relacionamento com o poder público, enfatizando a participação interna de seus membros e da cooperativa como um todo em instâncias de decisão governamental abertas a organizações da sociedade civil. As cooperativas pragmaticamente competiram por recursos no OP para a realização de seus objetivos. Apesar de um ambiente receptivo às reivindicações dessas organizações, a relação com o poder público não foi isenta de tensões e impasses entre cooperados e técnicos da administração.

Renascer, de origem comunitária, enfrentou mais dificuldades que a Cooteepa, de origem sindical. As causas de conflito foram, principalmente, relativas à dimensão técnica *versus* social de decisões, à falta de clareza quanto à estratégia de negociações de terra por parte do DEMHAB, à burocracia excessiva e à falta de coordenação entre órgãos municipais.

¹⁸ O escopo deste artigo não permite uma análise das dificuldades internas experimentadas por cooperativas durante sua evolução. Ver Fruet (2002) para um maior detalhamento desses aspectos.

Ênfase na participação

A mobilização interna de Renascer e Cooteepa foi um fator de vantagem no reconhecimento das demandas dessas organizações em outras instâncias de deliberação. Processos internos de participação conferiram legitimidade a suas reivindicações. Desde sua formação, ambas as cooperativas envolveram-se nas estruturas de decisão do OP da cidade e, mais tarde, do Orçamento Participativo do estado do Rio Grande do Sul.

As minutas do Fórum das Cooperativas demonstram que Renascer compareceu a quase 100% das atividades do Fórum desde 1993, quando a cooperativa filiou-se a esta organização¹⁹. Membros de Renascer também participaram ativamente das assembleias regionais e temáticas do OP, com uma média de três delegados por ano. No âmbito estadual, Renascer também se mobilizou, por intermédio do OP estadual, conquistando verbas para a construção de seu centro comunitário²⁰. Devido à finalização da construção das casas ter acontecido após o término do trabalho de campo desta pesquisa, em janeiro de 2001, não foi possível aferir a continuidade deste alto grau de mobilização após a realização do principal objetivo da cooperativa, a garantia de moradia.

A Cooteepa, além de incorporar práticas participativas em seus processos decisórios, também utilizou seu poder de mobilização para pressionar politicamente órgãos do executivo e legislativo municipal. Sua participação no Fórum das Cooperativas até 1997 foi de quase 100%. Após esta data ela baixou para 55%. A redução da participação de seus associados refletiu-se também no OP. Essa tendência coincidiu com a decisão da cooperativa de liberar seus membros para a procura individual de soluções de construção das unidades, devido à impossibilidade de obtenção de financiamento coletivo. Tal decisão canalizou a energia de muitos de seus membros, o que diminuiu o tempo dedicado à organização.

Tensões entre DEMHAB e as cooperativas

Apesar da tônica de capacitação (suporte técnico, jurídico e de intermediação) por parte do governo

¹⁹ As informações sobre o comparecimento de Renascer e Cooteepa às reuniões mensais do Fórum de Cooperativas foram obtidas através do exame das atas do Fórum de Cooperativas no período de 1993 a 2000.

²⁰ Arlete dos Passos Volino, Tesoureira da Cooperativa Renascer, 1993- 2001. Entrevista telefônica realizada pela autora em 21 de agosto de 2001.

municipal de Porto Alegre em relação a processos participativos durante a última década, a experiência demonstra que esse processo não foi totalmente adotado por parte de seu corpo técnico. A contradição entre teoria e prática, quando questões técnicas são levantadas, tem sido abordada em vários estudos sobre as relações entre representantes do governo e membros de uma comunidade na implementação de políticas e programas participativos na área de habitação, conforme Desai (1996), Barr (1995) e Yap (1989). Estes autores enfatizam a tendência dos técnicos de afirmar a exclusividade de seu saber e a sua indiferença em pedir opiniões e conselhos de leigos e, em muitos casos, de pessoas com pouca escolaridade. Concordam também que em processos participativos há a necessidade de reconhecer, valorizar e trabalhar com o conhecimento e a capacidade do cidadão.

No caso de Renascer, a falta de tato do corpo técnico do DEMHAB foi registrada em ata da assembléia convocada para a aprovação do projeto das moradias para a cooperativa, elaborado por funcionários desse órgão. Naquela ocasião muitos associados contestaram o tamanho de lotes e unidades propostos, descontentes com uma área muito aquém de suas necessidades. Apesar da ênfase do governo municipal em processos participativos, os moradores tiveram muito poucas oportunidades de participar do processo de elaboração do projeto²¹.

Outros tipos de fricção entre Renascer e DEMHAB dizem respeito à falta de clareza e de informação entre as duas entidades em relação à situação da terra reivindicada pela cooperativa. A burocracia e o tempo levado pelo DEMHAB para definir os critérios que assegurassem à cooperativa acesso à terra por meio da Concessão de Direito Real de Uso constituíram também motivo de tensão entre o governo e a cooperativa.

A Cooteepa enfrentou outros tipos de dificuldades. Estas foram originadas, principalmente, pela falta de coordenação entre órgãos municipais e a burocracia de procedimentos. A situação de titulação não resolvida da área da cooperativa impediu seus membros de ter acesso a financiamento da CEF. Quando ainda tentava obter financiamento junto à CEF, a Cooteepa levou mais de um ano para obter uma declaração da

Prefeitura, baseada em levantamento topográfico, confirmando que a área da cooperativa correspondia àquela descrita no contrato original de compra e venda da terra.

Limitações externas para o funcionamento das cooperativas

Os casos de Renascer e Cooteepa demonstram que, apesar de uma atitude capacitadora por parte do Estado e de uma vigorosa organização por parte das cooperativas, a construção de uma parceria como a descrita aqui necessita de tempo, esforço e vontade política. Ambos os lados necessitam a mudança da cultura de um serviço público resistente a inovações e um entendimento por parte de organizações civis de suas limitações, das limitações do Estado e das características das novas relações entre ambos. As experiências das cooperativas nos novos mecanismos de representação e participação em várias instâncias, tanto no âmbito municipal quanto estadual, e suas interações com o poder público indicam um aprendizado mútuo para cidadãos e funcionários. Apesar desses avanços, muitas barreiras ainda devem ser transpostas²².

Fricções entre tipos de cooperativas

A convivência entre sindicalistas e líderes comunitários durante os primeiros anos do Fórum das Cooperativas não foi inteiramente pacífica. A maior causa de conflito foi acerca do tipo de propriedade que as cooperativas deveriam adotar. Enquanto os sindicatos defendiam a propriedade coletiva, muitas cooperativas de origem comunitária lutavam pela propriedade individual. Apesar da resistência inicial, a propriedade coletiva foi mais tarde aceita por aqueles que originalmente discordavam da idéia. Uma forte razão para essa aceitação gradual foi a constatação de que a forma cooperativa, mediante poupança coletiva, viabilizava a compra de terra e garantia a regularização da posse em casos de invasão.

A necessidade de se estabelecer um consenso em relação ao tipo de propriedade adotado pelas cooperativas surgiu em razão de uma proposta elaborada pelo conjunto de cooperativas de Porto Alegre e DEMHAB, encaminhada em ocasiões diversas (1995 e 1999) à Secretaria de Desenvolvimento Urbano, em Brasília. O documento propunha o “Programa Pró-

²¹ Questões sobre o envolvimento do usuário no processo de planejamento e projeto de habitação de baixa renda têm resultado em uma produção acadêmica significativa nas últimas duas décadas. Muitos apontam as dificuldades em implementar um projeto, recuperar investimentos, e satisfazer as necessidades e demandas da população alvo, sem o envolvimento inicial daqueles para os quais o projeto é destinado (GOETHERT; HAMDÍ, 1988; YAP, 1989; NIENTIED et al., 1990; SANOFF, 1985, 2000; RUSSEL; VIDLER, 2000).

²² As dificuldades da mudança da cultura profissional do corpo técnico e executivo da Prefeitura de Porto Alegre já foram apontadas em outros estudos. Ver Vieira (1990) sobre apoio público para processos de mutirão e Santos (1998) sobre o processo de aprendizado de comunicação e debate do corpo técnico do governo com pessoas leigas.

Cooperativas Habitacionais Autogestionárias”, que, utilizando recursos do FGTS, os alocava diretamente às cooperativas como pessoas jurídicas, e não individualmente para pessoas físicas, como o proposto pela CEF. Além disso, o programa estabelecia a cooperativa como proprietária final do empreendimento, outorgando aos seus associados o direito de uso das unidades (FSH/DEMHAB, 1994)²³.

Enquanto o conflito acerca do tipo de propriedade foi superado no passar dos anos, as diferenças entre cooperativas de ocupação, de um lado, e comunitárias e sindicais, de outro, necessitam ainda ser trabalhadas. Membros de cooperativas sindicais e comunitárias definem suas cooperativas como autogestionárias, em contraste com as de ocupação. Os primeiros consideram as cooperativas de ocupação como organizações enfraquecidas, pois em geral foram formadas para resolver o problema de posse da terra invadida, deixando em segundo plano os princípios cooperativos.

Restrições quanto ao uso da terra

A burocracia necessária para legalização e aprovação de novos projetos urbanos e de construção nos órgãos municipais é objeto de reclamação das cooperativas há longo tempo. A insistência para a flexibilização de critérios na aprovação de loteamentos, para que sejam mais acessíveis à população de baixa renda, faz parte da agenda do movimento comunitário, e também cooperativo²⁴. As razões para o longo tempo levado para aprovação de projetos de cooperativas são relacionadas à inadequação das terras adquiridas para uso residencial de alta densidade, problemas com titulação das áreas, falta de legislação específica para situações especiais e o tipo de subdivisão do solo urbano.

A inadequação das terras adquiridas para uso residencial de alta densidade está diretamente

relacionada com o alto custo do solo urbano. Muitas cooperativas, ao comprar terras situadas em áreas de preservação, esperam regularizar seu uso e construção após a consolidação e ocupação da área. Há casos em que 80% da gleba é protegida ou com declividade superior a 35%, o que dificulta o abastecimento de água e outros serviços. Nessas situações, o processo de aprovação torna-se uma peregrinação a diferentes órgãos de várias instâncias, levando anos para uma resolução nem sempre favorável aos solicitantes. Problemas com a escritura de um imóvel podem paralisar um processo e inviabilizar seu licenciamento para construção. Há casos de cooperativas que compraram partes de um todo que nunca foi individualizado e, por falta de um registro em separado, tiveram abortado o financiamento para a construção de unidades. A Cooteepa se enquadra nesses casos.

A falta de legislação específica para situações especiais também prejudica o desenvolvimento das cooperativas habitacionais em Porto Alegre. A aprovação de parcelamento do solo urbano nesta cidade admite somente duas situações: a rotina normal e a aplicada às Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). As AEIS seguem normas diferentes para o uso e ocupação do solo, o que facilita, principalmente, a regularização de áreas ocupadas. Sua aplicação é feita por demanda, tanto da comunidade quanto do DEMHAB. Ela é, portanto, uma política reativa e não pró-ativa. Cooperativas que comprem suas áreas para ocupação posterior e que estejam enfrentando problemas de aprovação não podem ser enquadradas nas AEIS.

Finalmente, a forma escolhida pelas cooperativas para divisão de suas unidades é um fator que influi no tempo de aprovação. A forma de loteamento tem 19 procedimentos que devem ser seguidos, e uma aprovação não é finalizada antes de dois anos, em média. A forma condominial (fração ideal) envolve somente seis passos e se constitui em um processo muito mais ágil. As cooperativas têm frequentemente optado pela forma condominial, dada a sua maior rapidez de aprovação, embora ela ofereça algumas desvantagens em relação ao loteamento, considerando-se que, em um condomínio, as partes comuns (ruas, praças, etc.) devem ser mantidas pelo próprio condomínio, ao contrário dos loteamentos, onde o poder público assume tais encargos²⁵.

²³ A criação do Ministério das Cidades em 2003, e a ênfase do novo governo federal em estimular processos cooperativos através da Agenda Nacional de Cooperativismo e Associativismo são fatos que poderão dar novo impulso às lutas das cooperativas habitacionais no país.

²⁴ A aprovação da Lei Municipal 9.162/03 em 2003, regulamentando a ação do Urbanizador Social, instrumento previsto pelo 2o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), responde a algumas das reivindicações dos setores populares. O objetivo deste novo instrumento é a produção/oferta de lotes regulares para a população de baixa renda, estabelecendo parcerias entre empreendedores irregulares, formais e também cooperativas habitacionais autogestionárias. Entre os compromissos do poder público estão: a priorização da tramitação administrativa, admissão da urbanização parcial ou progressiva, gravame de Área Especial de Interesse Social. Entre os compromissos do urbanizador social estão: lotes ou unidades com preço compatível com a urbanização social, implantação de urbanização progressiva, construção de equipamentos comunitários (MENEGASSI, 2003).

²⁵ Rosane Z. Almeida, Coordenadora da Unidade de Parcelamento do Solo da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, entrevista realizada pela autora em 16 de maio de 2000.

Limitações de acesso a financiamento

O acesso a financiamento para construção constitui a maior dificuldade das cooperativas habitacionais de Porto Alegre. Após a compra ou regularização da terra, seus membros enfrentam o problema de como pagar pela implementação de infra-estrutura e/ou pela construção das casas. O tempo médio para as cooperativas alcançarem a fase de construção é de três a quatro anos. Essa demora já é uma limitação, dada a urgência da resolução de seu problema habitacional. Nesse caso, os papéis atribuídos a cada parceiro não foram totalmente preenchidos. O financiamento coletivo das unidades, que as cooperativas esperavam obter por meio de uma luta política em âmbito federal, não foi ainda alcançado. Se as cooperativas cumpriram seu papel organizando-se e comprando a terra, e o município, fornecendo apoio técnico e logístico, o Governo Federal, até o momento, não se sensibilizou com as diversas tentativas e propostas feitas pelo conjunto de cooperativas para conceder-lhes financiamento como pessoa jurídica. A carta de crédito associativa lançada pela CEF em 1996, apesar de alguns benefícios²⁶, ao individualizar o mutuário final, anula as vantagens oferecidas por uma poupança coletiva. Diferenças em renda familiar e em situações de crédito dentro da mesma cooperativa já causaram a desagregação do grupo, quando alguns conseguiam atender aos requisitos estabelecidos pela CEF e outros não. Além da alegação de dificuldades operacionais para combater a inadimplência em empréstimos para uma cooperativa como pessoa jurídica, a CEF, devido a inúmeras experiências de mal uso de verbas públicas por parte de falsas cooperativas, não aceita financiar empreendimentos coletivos.

Conclusões

Debates sobre o tema têm demonstrado que parcerias podem ser uma faca de dois gumes, ao representar uma oportunidade ou uma ameaça. O caso das cooperativas habitacionais de Porto Alegre indica que parcerias podem representar uma oportunidade quando a relação entre parceiros é baseada em transparência, em objetivos comuns e divisão de responsabilidades, mesmo em situações de escassez de recursos. O papel do DEMHAB foi o de prover assistência técnica e organizativa e atuar como intermediador entre cooperativas e interesses privados. O papel das cooperativas foi o de mobilizar a sua organização e desenvolver uma capacidade organizacional e de poupança. Os parceiros desempenharam esses

papéis e desenvolveram outros. Cooperativas e DEMHAB estabeleceram em conjunto processos de negociação de terra e critérios de acesso e pagamento de verbas do OP.

Este estudo aponta também que origens diferentes determinam necessidades e, conseqüentemente, papéis diversos. Através do estudo de caso de Renascer e Cooteepa, e também através da experiência de técnicos do DEMHAB, está claro que o papel do DEMHAB no processo inicial da formação de cooperativas foi essencial para que estas evoluíssem, independentemente de suas origens. Ultrapassar obstáculos burocráticos e elaborar estatutos foram etapas em que o apoio do DEMHAB foi imprescindível. A continuidade dessa assistência, entretanto, varia de acordo com o tipo de cooperativa. O estudo sugere que cooperativas sindicais têm condições de trabalhar autonomamente mais cedo do que as comunitárias e de ocupação. Salários mais altos e o suporte da infra-estrutura do sindicato possibilitam maior independência. Em cooperativas de ocupação e comunitária, a assistência do DEMHAB tem continuado até outras fases. No caso de Renascer, incluiu a busca de financiamento das unidades por meio de programa da CEF.

Realizações

A análise de dados das 60 cooperativas formadas até 2000 indica que essa parceria foi mais bem-sucedida quanto à aquisição de terra do que quanto à construção das unidades habitacionais das cooperativas. Os casos de Cooteepa e Renascer confirmam tal tendência. A falta de acesso a oportunidades de crédito coletivo denota a limitação de iniciativas locais diante da complexidade e recursos necessários para o enfrentamento das necessidades habitacionais em nossas cidades. Apesar de limitações em termos de escala, a propriedade coletiva da terra, aliada à construção individual autofinanciada da moradia, parece ser um resultado positivo da parceria entre DEMHAB e as cooperativas em Porto Alegre. A aceitação por parte das cooperativas de uma forma coletiva de propriedade do solo provou ser um importante passo em direção ao acesso legal à terra.

A estratégia de modos participativos como forma de ultrapassar obstáculos beneficiou as cooperativas tanto interna quanto externamente, através do engajamento de mais pessoas em atividades da organização e como instrumento para a satisfação de suas demandas no Fórum das Cooperativas e no OP. As especificidades entre tipos de cooperativas desaparecem quando a participação está em pauta. Apesar de diferirem em estratégias de acesso à terra e construção de suas

²⁶ Este programa contemplava famílias com rendimento de 1 a 12 SM, com juros de 3% a 9% ao ano, dependendo da renda familiar. O empréstimo cobria até 95% do custo total da obra.

casas, Cooteepa e Renascer formaram lideranças e um corpo de associados bastante ativo mediante a prática da participação.

A articulação das cooperativas como um bloco em instâncias de decisão do município e estado produziu resultados em termos de mudanças de legislação habitacional e tributária. A redução da alíquota do Imposto sobre Transferência de Bens Imóveis (ITBI)²⁷, que favoreceu as cooperativas, o acesso a recursos do OP para a implementação de infra-estrutura em âmbito municipal e o acesso a financiamento através do Sistema de Habitação Estadual (SHE) em âmbito regional²⁸ foram conquistas concretas do Fórum das Cooperativas. Há, no entanto, grandes desafios a serem alcançados, como o acesso a crédito coletivo através da CEF ou outra instituição financeira e o reconhecimento das cooperativas como empreendimentos de caráter social por parte das autoridades.

Desafios

Uma das muitas limitações dessa parceria é o tempo levado para a finalização da construção das unidades habitacionais. Somente após oito anos de existência, as famílias das duas cooperativas estudadas mudaram-se para suas novas casas. Nenhuma delas começou a construção antes de quatro anos após sua formação. Esse longo período de consolidação está intimamente relacionado com fatores externos. Pobreza e desigualdade de renda, aliadas a uma rígida legislação urbana, sistemas legais complexos e facilidades de crédito limitadas, todos contribuem para essa longa espera.

Esses fatores não impediram, no entanto, que as cooperativas construíssem suas casas. Mas causaram grandes atrasos. Esse fato ilustra a extensão do problema habitacional e a incapacidade do poder local de suprir tal necessidade. Isso não é novidade, pois existe consenso de que investimentos em habitação e infra-estrutura demandam recursos vultosos, que só os governos centrais podem prover. Acesso a financiamentos coletivos para cooperativas e mudanças na legislação urbana poderiam certamente ampliar os benefícios conquistados até agora por essa parceria.

Outros desafios devem ser enfrentados. A batalha de acesso à terra e construção de habitações é parte

de uma tarefa mais ampla de manutenção das cooperativas como organizações sociais e acessíveis a segmentos de baixa renda. O gerenciamento de uma cooperativa não é simples. A manutenção e até o crescimento da Equipe de Cooperativismo do DEMHAB pode constituir fator determinante não só para a criação de novas cooperativas, mas também para a manutenção das existentes. As cooperativas de ocupação, que reúnem os setores mais pobres dos cooperados, são, sem dúvida, as que necessitam de maior apoio institucional. Programas paralelos nessas cooperativas direcionados a grupos específicos, tais como mulheres, chefes de família, idosos, jovens ou deficientes, podem auxiliar na consolidação da organização.

Além da regulamentação da legislação cooperativa, são urgentes mudanças na legislação tributária e bancária para o apoio a organizações cooperativas. Apesar do apoio do poder local para o desenvolvimento de cooperativas, muito ainda há a ser feito em âmbito federal para criar as condições de crescimento dessas organizações. Contrariamente à visão neoliberal de retração do Estado na esfera social, a parceria entre Estado e sociedade reafirma as responsabilidades do Estado na proteção do interesse público, particularmente dos grupos mais pobres da sociedade.

Referências

ABERS, R.N. **Inventing local democracy, neighborhood organizing and participatory policy-making in Porto Alegre, Brazil.** 1997. 492 f. Thesis (Doctor of Philosophy in Urban Planning) - University of California at Los Angeles, Los Angeles. 1997.

_____. Learning democratic practice: distributing government resources through popular participation in Porto Alegre, Brazil. In: FRIEDMANN, J.; DOUGLASS, M. (Ed.). **Cities for Citizens.** Chichester: John Wiley & Sons, 1998. p.39-65.

_____. Reflections on what makes empowered participatory governance happen. In: FUNG, A.; WRIGHT E.O. (Ed.). **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance.** London: Verso, 2003. p. 200-207.

ALLEGRETTI, G. **Verso una colloquialità tra città informale e città formale: ipotesi di lettura di un'esperienza esemplare: il percorso di Porto Alegre (Brasile) fra la ricostruzione del diritto alla città e l'integrazione del tessuto urbano autoorganizzato.** 2000. 541 f. Tesi (Dottorato in Progettazione Urbana, Territoriale e Ambientale) - Università degli Studi di Firenze, Firenze, 2000.

ARRETCHE, M.T.S. **Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional.**

²⁷ O ITBI sancionado em 19 de maio de 1994 reduziu para as cooperativas o pagamento deste imposto de 3% para 0,5% do valor do imóvel.

²⁸ Desde dezembro de 2000, as cooperativas habitacionais tem se beneficiado de recursos estaduais, através da Secretaria Especial de Habitação (SHE). Até Março de 2002 o programa havia beneficiado 3.751 famílias em todo o estado (Partido dos Trabalhadores, 2002).

Espaço e Debates, São Paulo, v.10 , n.31, p.21-36, 1990.

BAIERLE, S.G. Porto Alegre, pólis no terceiro mundo? **Cadernos da CIDADE**, Porto Alegre, v.1, n.2, 1994.

BAIERLE, S.G. **Um novo princípio ético político**: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. 1992. 162 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

BAIOCCHI, G. **Militancy and citizenship**: the Workers' Party, civil society and participatory governance in Porto Alegre, Brazil. 2001. 545 f. Thesis (Doctor of Philosophy in Sociology) - University of Wisconsin, Madison, 2001.

_____. Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment. In: FUNG, A.; WRIGHT, E.O. (Ed.). **Deepening democracy**: institutional innovations in empowered participatory governance. London: Verso, 2003. p. 45-76.

BARR, A. Empowering communities: beyond fashionable rhetoric? Some reflections on Scottish experience. **Community Development Journal**, London, v.30, n.2, p.121-132, 1995.

BONDUKI, N.G.; ANDRADE, C.R.M.; ROSSETTO, R. (Ed.). Arquitetura e habitação social em São Paulo 1989-1992. In: BIENAL INTERNACIONAL DE ARQUITETURA DE SÃO PAULO, 2., 1993. São Paulo. **Anais...** São Paulo: IAB; Fundação Bienal de São Paulo, 1993.

BUCCI, M.P.; SAULE JÚNIOR, N. Entrevista. **Revista Pólis**: instituto de estudos, formação e assessoria em políticas sociais. São Paulo, v.20, 1994. (Edição sobre Moradia e cidadania: um debate em movimento, organizado por Ana Amélia Silva).

BUONOCORE, J.C. **Cooperativismo habitacional**: cidadania e qualidade de vida. 1997. 59 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Cooperativismo) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 1997.

BURNS, M.C. **Popular housing policies in Porto Alegre, Brazil**: the decommodification of low-income housing provision. 1998. 109 f. Dissertation (Master of Science in Community and Regional Planning) - University of Texas at Austin, Austin, 1998.

CASTRO, C.M.P. A explosão do autofinanciamento na produção de moradia em São Paulo nos anos 90 e as cooperativas habitacionais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Ética, planejamento e construção democrática do espaço**: anais. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. p.1478-1490.

DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (DEMHAB). **Mapa da irregularidade fundiária de Porto Alegre**. Porto Alegre: PMPA/DEMHAB, 1999.

_____. **Relatório da Equipe de Cooperativismo 1999-2000**. Porto Alegre: PMPA/DEMHAB, 2000.

DENALDI, R. Viable self-management: the FUNACOM housing program of the São Paulo municipality. **Habitat International**, Oxford, v.21, n.2, p.213-227, 1997.

DESAI, V. Access to power and participation. **Third World Planning Review**, Liverpool, v.18, n.2, p.217-242, 1996.

DURAND-LASSERVE, A. Are public and private strategies contradictory? **Cities**, v.4, n.4, p.325-338, 1987.

EDWARDS, J.; DEAKIN, N. Privatism and partnership in urban regeneration. **Public Administration**, Oxford, v.70, p. 359-368, Autumn 1992.

FEDOZZI, L. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1997.

FERREIRA, A.L.A.; MORAIS, M.C. Uma nova roupagem para uma velha proposta? Reflexões sobre a produção cooperativada de moradia. In: FÓRUM AMÉRICA LATINA HABITAR 2000, 2001, Salvador. **Produção da habitação popular na América Latina**: avaliações e propostas para o século XXI: anais. Salvador: Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia; Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, 2001. 1 CD-ROM.

FÓRUM DAS COOPERATIVAS. **Atas...** Porto Alegre, 1993-2000.

FÓRUM SINDICAL DE HABITAÇÃO (FSH). **Cooperativismo habitacional autogestionário em construção**: Relatório. Porto Alegre: Fórum Sindical da Habitação, 1996.

FÓRUM SINDICAL DE HABITAÇÃO (FSH); DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (DEMHAB). Pró-Cooperativa Autogestionária: **Programa de Atendimento Habitacional através de Cooperativas Habitacionais Autogestionárias**. Porto Alegre, 1994.

FRUET, G.M. **Paths to state/society synergy?** The experience of housing cooperatives in Porto Alegre, Brazil. 2002. Thesis (Doctor of Philosophy in Social Sciences) - Roskilde University, Roskilde, 2002.

FUCVAM. **Revista Social** (May). Montevideu: FUCVAM, 1995.

GOETHERT, R.; HAMDÍ, N. **Making micro-plans: a community based process in programming and development**. London: Intermediate Technology Publications, 1988.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2000**: dados preliminares. 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/ibge/estatística/população>>. Acesso em: 10 maio 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Taxa de câmbio comercial para venda**: real (R\$)/ dólar americano (US\$) – média. 2003. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 3 jun. 2003.

KALIL, R.M.L. **Participação e satisfação do usuário**: alternativas de gestão de habitações sociais em Passo Fundo, RS. 2001. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

KEIVANI, R.; WERNA E. Refocusing the housing debate in developing countries from a pluralist perspective. **Habitat International**, Oxford, v.25, n.2, p.191-208, 2001.

LEWIN, A.C. **Housing co-operatives in developing countries**. New York: John Wiley, 1981.

LIMBERGER, E. Evolução da legislação cooperativa: 1903-1971. In: SEMINÁRIO DE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO COOPERATIVA, 1980. Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: ALRGS. p. 41-56.

MATTHAEUS, H. **Urban management, participation and the poor in Porto Alegre, Brazil**: towards new relations between politicians, bureaucrats and urban poor? 1995. Thesis (Doctor of Philosophy) - School of Public Policy, Faculty of Commerce and Social Sciences, University of Birmingham, Birmingham, 1995.

MENEGASSI, J. Urbanizador Social: Instrumento da Política Habitacional de Porto Alegre. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, 2003, Brasília. **Anais...** Brasília: Ministério das Cidades e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2003. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 23 set. 2003.

MENEGAT, E. Coragem de mudar: fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre. 1995. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

MITCHELL-WEAVER, C.; MANNING, B. Public-private partnerships in Third World development: a conceptual overview. **Studies in Comparative**

International Development, Berkeley, v.26, n.4, p.45-67, 1991-92.

MOREIRA, T.A. A questão fundiária e as políticas sociais: limitações às desapropriações de terras. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Ética, Planejamento e construção democrática do espaço**: anais. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. p. 1620-1643.

NIENTIED, P.; BEM MHENNI, S.; de WIT, J. Community participation in low-income housing policies: potential or paradox. **Community Development Journal**, London, v.25, n.1, p.42-55, 1990.

OLIVEIRA, N.; BARCELLOS T. **Vazios urbanos em Porto Alegre**: uso capitalista do solo e implicações sociais. Porto Alegre: FEE, 1989.

OPKALA, D.C.I. Housing production systems and technologies in developing countries: a review of the experiences and possible future trends/prospects. **Habitat International**, Oxford, v.16, n.3, p.9-32, 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). **OCB registra crescimento no número de cooperativas**. 1999. Disponível em: <http://www.ocb.org.br/estatísticas/banco_de_dados.htm>. Acesso em: 4 ago. 2000.

_____. **Relatórios Estatísticos de Cooperativismo, Estatísticas**. Dezembro de 2003. Disponível em <<http://www.ocb.org.br>>. Acesso em: 19 fev. 2004.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). Programa de Governo 2002. Grupo Habitação e Urbano. **Informe Porto Alegre**, n. 44, maio 2002. Disponível em: <<http://www.ptpoa.com.br/44.html>>. Acesso em: 17 jun. 2003.

PAYNE, G. **Informal housing and land subdivisions in third world cities**: a review of the literature. Oxford: CENDEP, 1989.

_____. **Making common ground: public/private partnerships in the provision of land for housing**. London: Intermediate Technology Publications, 1999.

PEREIRA, L.H. Habitação Popular no Rio Grande do Sul 1890-1980. 1980. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1980.

PERIUS, V.F. Nova Lei Cooperativista. São Leopoldo: CEDOPE/UNISINOS, 2000.

PERUZZO, D. **Habitação controle e expoliação**. São Paulo: Cortez, 1984.

PINHO, D.B. **Dicionário de cooperativismo**: doutrina, fatos gerais e legislação cooperativa brasileira. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1962.

PINTO, J.R.L. A cultura cívica além do individualismo: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

1998. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (PMPA). Gabinete de Planejamento (GAPLAN). **Plano de Investimentos e Serviços 1997**. Porto Alegre: PMPA/GAPLAN, 1997.

RUSSEL, S.; VIDLER, E. The rise and fall of government-community partnerships for urban development: grassroots testimony from Colombo. **Environment and Urbanization**, London, v.12, n.1, p. 73-86, 2000.

SANOFF, H. **Community participation methods in design and planning**. New York: John Wiley, 2000.

_____. **Social Housing**: people influencing their environment. Raleigh: College of Design, NCSU, 1985.

SANTOS, B.S. Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy. **Politics and Society**, Thousand Oaks, v.26, n.4, p.461-510, 1998.

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

SOUZA, M.T.X.O programa de cooperativas habitacionais do BNH: o cooperativismo inventado. 1999. 161 f. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

SQUIRES, Gregory D. Public-private partnerships: who gets what and why. In: SQUIRES, Gregory D. (Ed.). **Unequal Partnerships**: the political economy of urban redevelopment in Postwar America. New Brunswick: Rutgers, 1989.

STEPHENSON, Max O. Whither the public-private partnership: a critical overview. **Urban Affairs Quarterly**, Thousand Oaks, v.27, n.1, p.109-127, Sept. 1991.

SUKUMAR, G. Institutional potential of housing cooperatives for low-income households: the case of India. **Habitat International**, Oxford, v.25, n.2, p.147-174, 2001.

UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS (UNCHS). **Cooperative housing: experiences of mutual self-help**. Nairobi: UNCHS, 1989.

UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS (UNCHS); INTERNATIONAL ALLIANCE (ICA). **Shelter cooperatives in Eastern and Southern Africa**. Nairobi: UNCHS/ICA, 2001.

UTZIG, J.E. Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. **Novos Estudos CEBRAPE**, v.45, p.209-222, jul. 1996.

VAKIL, A.C. Community-based housing organizations in Third world cities: case studies from Zimbabwe. 1991. 257 f. Dissertation (Philosophy of Doctor. in Urban, Technological and Environmental Planning) - University of Michigan, Ann Arbor, 1991.

_____. Problems and Prospects of Housing CBOs: An analysis of 30 case studies from Africa and Latin America, 1964-1994. **Cities**, v.16, n.6, p.409-422, 1999.

VIEIRA, E.N. Quando o poder público promove a autoconstrução ou o mutirão. In: OLIVEIRA, N.; BARCELLOS, T. (Ed.). **O Rio Grande do Sul urbano**. Porto Alegre: FEE, 1990. p. 55-74.

VIEIRA, N.S et al. Análise da importância das cooperativas habitacionais na construção de moradias para população de baixa renda do Brasil. **Scripta Nova Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales**, Universidad de Barcelona, v.7, n. 146, 2003. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2003.

YAP, K.S. Community participation in low-income housing projects: problems and prospects. **Community Development Journal**, London, v.25, n.1, p.56-65, 1989.

Agradecimentos

Esta pesquisa foi apoiada pelo Danish Council for Development Research, RUF e a Graduate School of International Development Studies, Roskilde University, Dinamarca.