

## O problema habitacional no Brasil e na Argentina: ação, disputas e configuração das ONGs e das Políticas Habitacionais.

Verónica Turrado<sup>1</sup>

### Resumo:

A proposta do presente artigo é acompanhar o surgimento, trajetória e configuração atual das ONGs de habitat popular no contexto brasileiro e argentino e analisar a sua vinculação -histórica e política- com as principais mudanças acontecidas no âmbito da política habitacional de ambos países. O desafio é pensar a ação e disputas destes dois atores (Estado e ONGs) no campo das políticas habitacionais, os movimentos por eles realizados e os papéis por eles desempenhados. Focar a atenção nas ONGs de habitat popular (surgidas entre as décadas de 1970 e 1980) implica, por um lado, reafirmarmos a *heterogeneidade* do chamado “terceiro setor” e nela desvendar os elementos que diferenciam estas ONGs do surto de organizações surgidas a partir da década de 1990 e, por outro lado, arriscarmos a hipótese de que, especialmente nesta última década, a “heterogeneidade” torna-se progressivamente mais “homogênea”. O que originalmente diferenciava-se foi se aproximando e os opostos encontraram, numa mesma base, suporte para suas bandeiras.

Palavras-Chave: Habitat popular; Estado; Organizações Não Governamentais.

The housing problem in Brazil and Argentina: NGOS and Housing Policies performance, disputes, and configurations.

### Abstrac:

The proposal of this article is to accompany the birth, trajectory and actual configuration of popular housing NGOs in Brazil and Argentina and to analyze its relations – historical and political – to the main changes occurred in the field of both countries’ habitational politics. The challenge is to think these two actors’ (State and NGOs) disputes and actions in the field of habitational politics, the movements they made and the roles they played. Focusing the attention on popular housing NGOs (which appeared among the decades of 1970 and 1980) implies, on one side, reaffirming the heterogeneity of the so called “third sector” and in it unveiling that differentiate these NGOs from the organizations appeared in the early 1990 and, on the other hand risking the hypothesis that, especially on the last decade “heterogeneity” became progressively “homogeneous”. What was originally different, began to approach and the opposites found, on the same ground, support for their principles.

Key-words: Popular housing; State; Non Governmental Organizations.

## Sumário

---

<sup>1</sup> Mestre em Serviço Social pela Puc-Rio. Atualmente realizando o Doutorado em Serviço Social na UFRJ.

1. Introdução: a problemática habitacional, o Estado e as ONGs
  2. Às avessas do Estado: diferenciação e confronto
    - 2.1 Às avessas do Estado por uma sociedade civil fortalecida
    - 2.2 Às avessas do Estado por uma intervenção diferenciada e eficaz
    - 2.3 Às avessas do Estado por uma ação ideológica e tecnicamente independente
  3. À conquista do Estado: do confronto à complementariedade
    - 3.1 À conquista do Estado por uma resignificação do direito à moradia
    - 3.2 À conquista do Estado por maior ingerência na formulação e implementação das políticas habitacionais
  4. Às custas do Estado: confronto, complementariedade, parceria
    - 4.1 Às custas do Estado pela necessidade de sobrevivência (o institucional)
    - 4.2 Às custas do Estado pela necessidade de novas parcerias (o estatal)
    - 4.3 Às custas do Estado pela necessidade de legitimidade (o popular)
  5. Considerações finais
- Referências Bibliográficas

## **1. Introdução**

“A cidade sempre teve relações com a sociedade no seu conjunto, com sua composição e seu funcionamento, com seus elementos constituintes (campo e agricultura, poder ofensivo e defensivo, poderes políticos, Estados, etc), com sua história. Portanto, ela muda quando muda a sociedade no seu conjunto.” (Lefebvre, 1991:46)

A luta de classes se desenvolve na cidade. Esta é produto histórico e lugar de enfrentamentos e confrontações. Ela mesma dá lugar a novos atores e instituições, que se originam nas relações de classe e de propriedade. Relações que tanto concentram usos, aglomeram objetos, reúnem pessoas quanto segregam grupos, dividem espaços e funções...

No cenário citadino, o problema da moradia, ainda que ultrapassado por outros problemas urbanos, apresenta-se como provocador de indignação (causada por motivos diversos) e ponto de contato entre pressões sociais, interesses corporativos e ações estatais. Estratégias e lutas de classe conduzem o rumo do problema habitacional e das políticas públicas habitacionais. É nessa trama, numa determinada conjuntura histórica,

que aparecem, ao lado daqueles a quem o espaço urbano é negado, as Organizações Não Governamentais de *habitat popular*.

A proposta do presente artigo é acompanhar o surgimento, trajetória e configuração atual das ONGs de habitat popular no contexto brasileiro e argentino. Também visualizar a sua vinculação -histórica e política- com as principais mudanças acontecidas no âmbito da política habitacional de ambos países, identificando e desmistificando os “ideais” e a base conceitual que sustenta a ação destas entidades.

Nesta reflexão resgataremos, em algumas ocasiões, opiniões de técnicos e moradores entrevistados como também informação proveniente das ONGs<sup>2</sup>. É a riqueza das histórias humanas, a luta cotidiana daquelas famílias por condições dignas e justas para *construir* um outro horizonte que nos levam a tentar transpor aquela análise.

A empreitada de se pensar a trajetória das ONGs de habitat popular vinculando-a aos padrões adotados pelas políticas estatais da área habitacional cobra relevância, especialmente no caso argentino, devido à escassa produção bibliográfica em relação às características do problema habitacional no país e a evolução, resultados, fragilidades, configuração atual da Política Habitacional<sup>3</sup>. O surgimento e crescimento das ONGs de habitat no país foram objeto de diversos estudos desenvolvidos, de modo geral, pelas próprias ONGs.<sup>4</sup> No interior do Serviço Social argentino uma parte significativa da produção intelectual (nem sempre publicada) em relação ao problema habitacional provém da experiência de Assistentes Sociais que fazem parte das ONGs de *habitat popular*, particularmente na cidade de Córdoba aonde têm forte presença e reconhecida trajetória.<sup>5</sup>

Consideramos, também necessário pensarmos a ação e disputas destes dois atores (Estado e ONGs) no campo das políticas habitacionais; os movimentos por eles realizados e os papéis por eles desempenhados. Focar a nossa atenção nas ONGs de habitat popular (surgidas ao longo de 1970 e princípios dos anos de 1980) implica, por um lado, reafirmarmos a *heterogeneidade* do chamado “terceiro setor” e, nela, desvendar os elementos que diferenciam estas ONGs do surto de organizações surgidas

---

<sup>2</sup> Provenientes de pesquisas de campo e do trabalho desenvolvido em duas ONGs da área habitacional.

<sup>3</sup> Principais referências no assunto são: Yujnovski (1984), Lumi *in* Isuani (1989), Cuenya (1988, 1989, 1994, 2004), Grillo (1995), Jimenez (1998), Fernandez Wagner (1994, 2001), Fidel (1991).

<sup>4</sup> A modo de exemplo, ver Artigos publicados pelo SeHAS (Referências Bibliográficas).

<sup>5</sup> O Assistente Social atuou, historicamente, tanto na implementação de políticas habitacionais quanto no surgimento e desenvolvimento destas ONGs (especialmente no caso argentino). Consideramos que seria interessante uma futura reflexão sobre as especificidades desta participação e a constituição de novos espaços ocupacionais.

a partir da década de 1990. Por outro lado, arriscamos a hipótese de que, especialmente nesta última década, a “heterogeneidade” torna-se progressivamente mais “homogênea”. O que originalmente diferenciava-se foi se aproximando e os opostos encontraram, numa mesma base, suporte para suas bandeiras. Ao pensarmos o processo histórico como o movimento das lutas de classes, afirmamos com Fontes (2006) que estes movimentos raramente se dão conta da “batalha na qual estão mergulhados”. Uma vez que o percebem (se é que isso acontece) resta definir o verdadeiro sentido e rumo da luta.

Partimos da compreensão de que não há, no sentido gramsciano, oposição entre sociedade civil e Estado e que este sentido “afasta-se resolutamente de sua origem, quando era contraposta ao Estado ou centrada no terreno do interesse, da propriedade e do mercado” (Fontes, 2006:9). Consideramos que as ONGs, como aparelhos privados de hegemonia, constituem uma das formas de organização que nos ajudam a entender a configuração específica da relação Estado–sociedade civil em determinados momentos históricos. As políticas sociais, aqui particularmente as habitacionais, enquanto expressão dessa relação, desempenham um papel fundamental na construção do cenário e dos elementos que balizarão a atuação de cada ator e as disputas que serão travadas.<sup>6</sup>

Três grandes períodos históricos delimitam a nossa reflexão, a saber: os regimes militares implantados no Brasil e na Argentina nas décadas de 1960 e 1970; o processo de redemocratização protagonizado pelas duas sociedades na década de 1980 e o avanço neoliberal dos anos de 1990. Entendemos que as mudanças sociais, políticas e econômicas acontecidas em cada um destes momentos marcam, concomitantemente, transformações decisivas tanto no campo das políticas públicas habitacionais quanto no significado e ação das ONGs de habitat popular.

## **2. Às avessas do Estado: diferenciação e confronto**

O problema habitacional, que começa -nos países em questão- a desbordar os limites “aceitáveis” ainda no final do século XIX, foi se transformando numa questão que demandava atenção do poder público pelo fato de representar uma ameaça à ordem,

---

<sup>6</sup> Lembrando com Fontes que o conceito de sociedade civil “procura dar conta dos fundamentos da produção social, da organização das vontades coletivas e de sua conversão em aceitação da dominação, através do Estado (...) remete para a organização (produção coletiva) de visões de mundo, da consciência social, de formas de ser adequadas aos interesses do mundo burguês (a hegemonia) ou, ao contrário, capazes de opor-se em direção a uma sociedade igualitária (‘regulada’) na qual a eticidade prevaleceria (o momento ético-político da contra-hegemonia)” (2006:9)

à saúde e à moral públicas além de um fator de atraso em termos urbanos<sup>7</sup>. As intervenções estatais seguiam, basicamente, um padrão de controle: das epidemias, da produtividade do trabalhador e do movimento operário (Abreu, 1987). No caso do Rio de Janeiro, é interessante notar que, com a reforma Passos, a questão da habitação popular é resolvida através de uma verdadeira estratégia de classe, transferindo-a da *forma da habitação* (vila operária) para o *espaço da habitação* (habitat, base territorial ou lote), “separando usos e classes sociais que estavam anteriormente próximos, ou que se interpenetravam perigosamente” (Abreu, 1987:54). No entanto, esta reforma “viabilizou o desenvolvimento da sua própria negação, ou seja, a proliferação de um habitat que já vinha se desenvolvendo timidamente na cidade e que, por sua informalidade e falta de controle, simbolizava tudo o que se pretendeu erradicar da cidade. Este habitat foi a favela (*idem*, 1987:56).

Antes de chegar aos regimes militares dos anos de 1970, em matéria habitacional predominou um enfoque moralista, uma pedagogia civilizatória (materializada na construção dos parques proletários no RJ na década de 1940) que unia Igreja e poder público na missão de “oferecer assistência material e moral aos habitantes de morros e favelas” (Burgos, 2003:28). Nos anos de 1950 e 1960, procura-se o controle político destes assentamentos oscilando entre a urbanização e a remoção.

O “remocionismo” autoritário (a “erradicação do problema”) encontraria as condições necessárias -em ambos países- para a sua concretização a partir de meados dos anos de 1960. Transportar aquela realidade para longe era necessário, liberando espaços valorizados para o mercado imobiliário. As ferramentas eram repressão, remoção e até muralhas ao redor dos assentamentos foram usadas<sup>8</sup>. “A saúde *pública*, a ordem *pública*, a vida cidadina agradeciam...”

Por sua parte, o Estado argentino desenvolve uma política habitacional de envergadura que constituía, basicamente, na provisão massiva de moradias através de dois programas: o Plan VEA (*Vivienda Economica Argentina*) -implementado pelo *Banco Hipotecario Nacional*<sup>9</sup>- e o PEVE (*Plan de Erradicación de Villas de*

---

<sup>7</sup> Cabe lembrar a cirurgia urbana comandada pelo Prefeito Pereira Passos (Rio de Janeiro) com o objetivo de transformar a capital em uma cidade européia. A demolição dos cortiços do centro empurrou os seus moradores para os morros e áreas vazias da cidade (Abreu, 1987).

<sup>8</sup> Tal foi o caso de algumas *villas de emergencia* (termo equivalente às favelas do Brasil) em Tucumán (Argentina) que não podendo ser removidas foram amuralhadas.

<sup>9</sup> Principal instrumento do governo peronista (1945-1952/1952-1955) para enfrentar o problema habitacional. O BNH integra a reforma bancária iniciada em 1946 que nacionalizou o Banco Central

*Emergencia*). Tratava-se em todos os casos da construção de grandes conjuntos habitacionais.<sup>10</sup>

Com a criação, no Brasil, do Banco Nacional da Habitação (BNH, 1964) e, na Argentina, do *Fondo Nacional de la Vivienda* (FONAVI, 1972), a questão habitacional assume proporções significativas. Estas instituições respondiam ao mesmo objetivo: financiar moradia econômica para a população de baixa renda. Eles constituíram o centro da política habitacional e operavam com o conceito de incentivo à produção de moradias completas, produzidas por empresas privadas e financiadas pelo Estado, sob a forma de crédito. Embora o volume do investimento financeiro fosse significativo, permanecia a carência de moradias para os segmentos populares e o quadro de desigualdade social e territorial ficou intacto.

Podemos mencionar, entre os fatores que contribuíram para a manutenção da situação, o predomínio dos interesses de setores econômicos nacionais ligados à indústria da construção civil; a inadequação das soluções oferecidas se consideradas as características locais dos grupos e dos espaços<sup>11</sup>; a falta de critérios geográficos e sociais para a formulação dos projetos<sup>12</sup> e a rigidez das opções e mecanismos de acesso em relação à diversidade das situações habitacionais que não apenas a falta de moradias.

A centralização e o autoritarismo na formulação das políticas habitacionais, a inadequação de objetivos e metodologia, o distanciamento entre planos e realidades locais, a desconsideração das diversas necessidades habitacionais e, portanto, das soluções propostas foram alguns dos motivos que incentivaram o surgimento das primeiras ONGs voltadas para os problemas do habitat popular (como irregularidade na posse da terra, ameaça de remoção, precariedade das construções existentes, deficiência ou carência de infra-estrutura urbana e serviços públicos, entre outras). Abria-se, com

---

<sup>10</sup>Seguindo técnicas de construção massiva, racional, modulada e normatizada. Os conjuntos desenvolvidos mais tarde pelo FONAVI tiveram estes dois programas como protótipo. (Jimenez, 1998:23) Na linha da modernização conservadora promovida pelos governos militares, a idéia de ‘moradia de interesse social’ articulava-se com as influências urbanísticas européias e se materializava sob a forma de conjuntos habitacionais. No Brasil (RJ) o mais conhecido foi A cidade de Deus que pelos seus descaminhos tornou-se objeto de livros, artigos e de um filme que alcançou repercussão internacional.

<sup>11</sup>Do lado argentino lembramos como exemplo a construção de grandes conjuntos habitacionais no Norte do país (como o bairro *Miski Mayu* e *El Palomar* em Santiago del Estero). Seguindo uma lógica que nada tinha a ver com a realidade local, eles eram dispostos verticalmente (mesmo contando com grandes áreas livres), formados por pequenos e quentes apartamentos em cidades aonde a temperatura no verão oscila entre 39-44°.

<sup>12</sup>Paradoxalmente, o *Chaco Santiaguense*, na Argentina, assistiu à construção de ‘modernos’ conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda em locais aonde não havia cidadãos para habitá-los. Tal foi o caso dos conjuntos levantados nos povoados de El Caburé, Los Pirpintos e El Tigre.

elas, um espaço de maior liberdade e participação para grupos silenciados e paralisados pela violência e pela pobreza.

Enquanto os Estados ao longo das décadas de 1960 e 1970, formulam políticas habitacionais em grande escala, com as características acima citadas, as ONGs (na época ainda pequenos grupos de profissionais militantes) voltaram-se para a escala local como espaço de participação num contexto autoritário e como alternativa à centralização e desconexão da atuação estatal. O *local* emerge como *locus* de projetos ‘independentes’. Na verdade, identificamos já neste cenário, o impulso oferecido pelos recursos financeiros vindos da benemerência internacional que promoviam e financiavam ações focalizadas e direcionadas aos problemas sociais específicos, neste caso, vinculados à permanência dos moradores nas comunidades de origem, à posse da terra, à formação de cooperativas habitacionais, à construção progressiva, entre outras.

As ONGs estabelecem com o Estado, especialmente ao longo desta década, uma relação balizada pelo princípio da *confrontação*. Vejamos três elementos que, no olhar das ONGs, marcaram uma posição antagônica, não apenas ao regime ditatorial, mas à figura do Estado e ao que ele representava.

## 2.1 Às avessas do Estado por uma sociedade civil fortalecida

Evocar o conceito de “sociedade civil” foi para as ONGs de habitat popular (ou de promoção e desenvolvimento) uma maneira de defendê-la como instância reguladora, no lugar do Estado no marco de regimes autoritários. Neste sentido, a “sociedade civil” referida pelas ONGs, apresentava como protagonistas os setores populares, os grupos que localmente poderiam se organizar e resolver as suas necessidades sociais, fortalecendo, assim, a sua capacidade política, de resistência, de auto-organização, auto-gestão e auto-resolução.

Estes grupos de militantes e profissionais contribuíram, sem dúvida, na luta anti-ditatorial. Ela era observada a partir de uma visão que opunha sociedade civil e Estado; uma visão acrítica do termo que se estende até a década de 1980. Neste sentido, “operava-se uma identificação entre forma de governo e Estado, na qual a recusa da ditadura passava a constituir-se, simultaneamente, numa recusa da luta no âmbito do Estado” (Fontes, 2006:14).

Tanto a militância política (luta pelos direitos civis, políticos e humanos) quanto a intenção dos profissionais de realizarem um trabalho, em matéria habitacional, diferenciado daquele implementado pelos Estados nacionais encontraram abrigo e horizonte no “redescobrimto da sociedade civil”. A intervenção seminal das ONGs de habitat popular estaria marcada pela não remoção dos moradores de assentamentos irregulares, pela formulação de estratégias comunitárias e pela militância política. No contexto de regime militar e crise do Estado de Bem-Estar (na sua versão latino-americana, que não completa as suas características principais), propõe-se o protagonismo da sociedade civil como contra-tendência e as ONGs como alternativa à burocratização e autoritarismo do Estado.

Esta “intenção progressista” ganha corpo nos grupos de arquitetos, assistentes sociais e advogados que junto a movimentos de favelas, de bairros e *villas* entrecruzavam a defesa dos direitos (e a sua necessária base democrática) com a resolução alternativa das urgências populares, especialmente vinculadas ao que foi chamado de “questão urbana”<sup>13</sup>.

A noção de sociedade civil é aqui oposta ao Estado, contrariamente à concepção de totalidade que Gramsci desenvolve. Neste sentido, lembramos que ele introduz o conceito de Estado ampliado e diz:

“(…) deve se notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil. No sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é hegemonia couraçada de coerção. No significado integral: ditadura+hegemonia” (2000:244, 257).

Assim entendida, a noção de Estado não se limita à doutrina do Estado-força, à tutela da ordem pública e respeito das leis, mas é definido como “todo complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém o seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados” (*Idem*, 2000:331). Por sua parte, a sociedade civil é entendida por Gramsci como “hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade” (*Idem*, 2000:225), composta pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e /ou difusão das ideologias. Assim, há na idéia gramsciana de sociedade civil e sociedade política uma dialética de “identidade-distinção” por constituírem “duas esferas da ‘superestrutura’, distintas e relativamente autônomas, mas inseparáveis na prática” (Semeraro, 1999:74).

---

<sup>13</sup> Especialmente relevante foi a obra de Manuel Castells “A questão urbana”, traduzida ao português em 1983, que traz para o campo da análise do conflito de classes as lutas e os problemas urbanos.

Para os profissionais e militantes das ONGs de habitat a idéia de “sociedade civil” identificava-se com as classes subalternas -portadoras do potencial transformador da sociedade- e constituía-se no terreno de oposição à esfera do Estado=Governo.

Precisamente a visão de Gramsci não limita o conceito de Estado à ditadura ou “aparelho coercitivo para adequar a massa popular...”, mas entende-o como equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil (Coutinho, 1999:127).

## 2.2 Às avessas do Estado por uma intervenção diferenciada e eficaz

Próximas à realidade e às necessidades ligadas à habitação, equipamentos e serviços públicos, as ONGs se movimentavam, nas favelas e *villas*, com a confiança de quem conhece o chão que pisa. Militância, conhecimento e capacidade profissional eram as marcas destes grupos<sup>14</sup>. Foram sendo, assim, delineados os objetivos iniciais da ação que seria desenvolvida: superar tecnicamente as políticas habitacionais e adequar as soluções habitacionais às representações, recursos e expectativas populares. Surgiriam do seio de cada bairro ou comunidade as alternativas e os resultados concretos.

Tanto na Argentina quanto no Brasil o desafio era desenvolver uma ação profissional na contramão das políticas públicas, em muitos casos comprovadamente ineficazes e onerosas. Ele vinha claramente impulsionado política e metodologicamente pelas diretrizes que, no âmbito das Nações Unidas, começavam a circular e pelo apoio financeiro externo às ONGs.

A realização da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat I (Canadá, 1976) foi um marco importante nesta fase das ONGs já que a Agência UN-Habitat começava a trabalhar na convergência -no nível de projetos específicos- entre governos, autoridades locais e organizações da sociedade civil. Neste sentido, confirma Cuenya “a crítica à antiga fórmula política e a aceitação –ao menos formal- da nova consolidou-se na Habitat I” (1997:20). As “novas” políticas apontavam à autoconstrução, à provisão de lotes com serviços, à assistência técnica e financeira como os principais eixos. O Banco Mundial exerce decisiva influência ao financiar um grande volume de projetos (lotes com serviços) em países do Terceiro Mundo. A imagem romântica que havia sido criada em torno da “sociedade civil” de certo modo é

---

<sup>14</sup> Especialmente nas ONGs argentinas, os Assistentes Sociais tiveram uma participação importante, ligada à intervenção profissional e, também, à direção executiva das organizações.

transposta à autoconstrução e aos processos de produção desenvolvidos pelos setores populares.<sup>15</sup>

Efetivamente nas metodologias desenvolvidas são destacadas as dimensões participativa e de envolvimento “ativo” das populações na construção do próprio *habitat*. Podemos dizer que a dimensão técnica obscurece a luta de classes (a dimensão política) e encobre um movimento internacional de preparação para a “saída” dos Estados.

### 2.3 Às avessas do Estado por uma ação ideológica e tecnicamente independente

Outro componente que identificamos na empreitada das ONGs de habitat popular pela diferenciação do Estado foi a busca de autonomia para definir objetivos e estratégias de ação. Nos casos estudados, as ONGs foram inicialmente apoiadas por grupos ligados à Igreja Católica e/ou grupos privados sem fins lucrativos, mas elas se tornaram independentes definindo sua própria linha de trabalho e missão institucional.

Partindo de uma oposição aberta ao regime autoritário, a ONG se considerava independente em relação ao Estado, uma independência política. Havendo empreendido o processo de separação acima referido, elas investiam numa independência no plano metodológico e intelectual. E, uma vez constituídas como Associações sem fins lucrativos, elas vão reafirmar a sua busca pela autonomia financeira e de qualquer outra índole. A intermediação, tanto de partidos como de organizações estáveis, era considerada pelas ONGs como “camisas de força”. Neste sentido, a intervenção buscará aprimorar o caráter técnico e, com nele, assegurar uma independência intelectual e econômica.

É claro que as fontes de financiamentos são, também, fonte dos lineamentos políticos e técnicos. E se delas as ONGs de habitat recebem apoio, qual será o seu grau real de autonomia?

As ONGs conseguiam se diferenciar<sup>16</sup>, mas não se tornar independentes, como pretendiam, de qualquer influência intelectual e/ou econômica. Os condutos e

---

<sup>15</sup> John F. C. Turner (1970, 1972) sistematiza a perspectiva mistificadora da autoconstrução, reafirmada através da observação sistemática de assentamentos da periferia de Lima (Peru). Emilio Pradilla Cobos (1975, 1978) critica as interpretações de Turner questionando o conceito, os efeitos macroeconômicos da autoconstrução e seus custos sociais.

<sup>16</sup>Em aspectos como: a valorização das organizações locais das comunidades e bairros, o trabalho de mobilização coletiva, a transmissão de informação/capacitação específica, a articulação de organizações com outras esferas de luta pelo direito à moradia.

estratégias foram sutis. Através do apoio financeiro e técnico, as agências internacionais propiciaram o surgimento de organizações (se “acoplando” a iniciativas e reivindicações de fato populares e movimentos sociais) e garantiram, desta maneira, a sua influência no tipo de “soluções” que seriam oferecidas para o problema habitacional e as dimensões que, na sua intervenção, as ONGs deveriam privilegiar<sup>17</sup>.

### **3. À conquista do Estado: do confronto à complementariedade**

“Só há direitos efetivos, ou liberdades concretas, no quadro da vida social, do Estado. As demandas sociais que prefiguram os direitos, só são satisfeitas quando assumidas nas e pelas instituições que asseguram uma legalidade positiva” (Coutinho, 1997:148)

A década de 1980 marcou, no Brasil e na Argentina, o retorno do regime democrático e a sensação de novos horizontes se abrindo. O direito ao habitat surge como uma consigna fundamental, não mais apenas o direito à moradia ou ao bairro com saneamento básico, também o acesso à terra e à qualidade de vida nas cidades. Os processos de urbanização e de desenvolvimento das cidades ocupam o centro dos debates nas conferências e eventos das agências internacionais, nas ONGs e redes de instituições.

Em matéria de política urbana no Brasil, a Constituição de 1988 inclui o capítulo da Política Urbana, contemplando propostas feitas por entidades representativas de profissionais comprometidos e o Movimento Nacional pela Reforma Urbana<sup>18</sup>.

Na Argentina, contraditoriamente começavam a ser esboçadas as estratégias de ajuste estrutural e a descentralização, também na área habitacional. A partir de 1983 o Estado argentino começa a experimentar a implementação de “políticas alternativas” (diversificar as políticas para contemplar a situação habitacional dos setores mais pobres, desatendidos pelos programas do FONAVI) incluindo a participação e experiência das ONGs que trabalhavam nesta área e haviam desenvolvido tecnologias alternativas com o “setor informal urbano” (Cuenya, 1997). Entretanto, segundo

---

<sup>17</sup> Referimo-nos particularmente à dimensão local e aos tipos de projetos financiados (em ambos países referem-se a *moradia progressiva e autoconstruída*)

<sup>18</sup> Os Planos Diretores para cidades com mais de 20.000 habitantes, o usucapião especial urbano, a “função social da cidade” (embora ela tenha sido conceituada só com a Lei 10.257/01) foram alguns dos novos instrumentos definidos. A Constituição reforça o município como ente federado e o fortalece com respeito às suas atribuições no plano da política urbana.

levantamento realizado em 1989<sup>19</sup>, a maioria destes programas e projetos teve existência efêmera, sem conseguir transpor limites financeiros e/ou político institucionais.

Com o Banco Nacional da Habitação extinto (no Brasil) e o FONAVI descentralizado (na Argentina) não sem conflitos e recortes orçamentários, o quadro se agrava com o aprofundamento da crise política e econômica em ambos países (hiperinflação, aumento de impostos, cortes de incentivos e subsídios, dívida interna crescente, dívida externa impagável) e fica evidente que as políticas habitacionais traçadas ao longo das últimas duas/três décadas haviam sistematicamente desatendido aos grupos com renda familiar inferior a três salários mínimos. Neste sentido, define-se como estratégia de ação o desenvolvimento de projetos alternativos de produção habitacional e de infra-estrutura, com forte envolvimento dos governos municipais. A descentralização, a participação popular e a municipalização dos programas são apresentadas como diretrizes fundamentais (Silva, 1989:160).

Neste período as ONGs de habitat estudadas sofrem algumas transformações internas na direção apontada pelo novo contexto. A seguir analisamos três inovações no âmbito das ONGs de habitat popular e das políticas habitacionais como parte desta nova configuração na relação Estado-sociedade civil. Do confronto e oposição à procura por aproximação e complementariedade no campo das políticas sociais, especialmente habitacionais.

Podemos dizer que a possibilidade de participação das ONGs nestas políticas se abre com a paulatina retração do Estado, com a crítica ao padrão de políticas habitacionais anterior e com a “revalorização” das iniciativas comunitárias. Um elemento complementar para entender este momento vincula-se a opção dos governos de privilegiar a discussão da urbanização dos assentamentos e não mais remoção. A premissa é pensar como integrar as favelas à cidade.

Contudo, devemos ressaltar que a revalorização do problema favela por parte do poder público, no Brasil, segundo B. Burgos “vem sendo imposta muito mais pelo transbordamento das conseqüências da violência que pela presença de um ator político, defensor dos interesses dos excluídos” (*in* Zaluar & Alvito 2003:44). As liberdades consagradas na Constituição não foram asseguradas para setores que, antes silenciados pelo regime militar, agora são constrangidos pelas orientações dos organismos

---

<sup>19</sup> Estudo realizado pelo CEUR (1989) *apud* citado em Cuenya, 1997:30.

internacionais e pelo “poder paralelo” do crime organizado que se impõem às organizações políticas locais.<sup>20</sup>

Nesta década na Argentina, apesar da implementação de programas de ajuste estrutural, a política habitacional nacional manteve o sistema de produção e financiamento da vivenda completa via FONAVI<sup>21</sup>.

### 3.1 À conquista do Estado por uma resignificação do direito à moradia

“Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado” (Coutinho, 1997:146)

Com a conquista da democracia em ambos países e com direitos vinculados à matéria urbana reconhecidos na Constituição (Brasil 1988), a luta contra-hegemônica (anti-ditatorial e pela democracia) que aglomerava diversos atores da sociedade civil adota novas configurações.

O que se entende por “direito à moradia” considera-se agora fundamental para traçar a nova política habitacional. A ampliação deste conceito fazia parte já das bandeiras de luta de movimentos e organizações atuantes em favelas. Pelo menos no âmbito formal este direito -ampliado- foi reconhecido pelos Estados e abraçado pelas ONGs como ponto de partida para reforçar a sua articulação com as políticas habitacionais. A noção de *habitat-ambiente* aparece como um conjunto que inclui dimensões culturais, históricas, sociais, econômicas, políticas, legais e territoriais; uma tentativa de integrar o direito à moradia num conjunto de outros elementos tão importantes quanto a casa no contexto urbano.

O “direito à cidade” assume um papel fundamental. “Divulgar e garantir” esse direito, especialmente junto às populações de assentamentos irregulares urbanos, como expressa uma das ONGs estudadas, transformava-se em missão institucional. As ferramentas seriam a capacitação, a mobilização de base, o impulso ao cooperativismo e, entre outras, o engajamento de moradores em outras instâncias de mobilização popular.

---

<sup>20</sup> Uma questão para analisar seria qual estratégia, quais os mecanismos que a ONG, como braço executor das políticas habitacionais, utiliza para o enfrentamento desta questão?

<sup>21</sup> *Fondo Nacional para la Vivienda*, criado em 1972 e descentralizado em 1992.

Mas, qual o marco teórico-ideológico para as ONGs trabalharem, junto aos grupos e comunidades? Como garantir os direitos de cidadania diante dos constrangimentos postos pelo neoliberalismo -e mais adiante- colocados na agenda Habitat II?

Por um lado, as ONGs de habitat popular (tanto no Brasil quanto na Argentina) travarão duras críticas às características das políticas habitacionais. No caso da Argentina, esta atitude combativa e crítica apresenta-se através de pesquisas realizadas pelas ONGs que demonstram que, fundamentalmente, o FONAVI limita-se a atender à população da camada média baixa (*quintil 3*). No entanto, esta crítica deixa claro que não é questionada a existência do Fundo, mas exigida a sua reformulação e a diversificação das formas de operar.

No sentido de desenvolver estratégias alternativas para a produção de moradias, as ONGs apelarão para a autoconstrução, através do sistema de mutirão, planejamento participativo e capacitação de grupos de base. Algumas experiências (*best practices*) conseguirão transpor os limites do isolamento e influenciar iniciativas estatais especialmente na Argentina.

Entre as palavras de ordem, o “enablement”. Os Estados impulsionando e possibilitando a ação de outros atores na resolução das manifestações da questão social.

A “cidadania” pensada a partir das ONGs, no Brasil encontra-se ligada à formalidade do reconhecimento de direitos (como resultado da luta histórica, de baixo), à permeabilidade dos órgãos estatais para absorverem o que as populações já vinham desenvolvendo em termos de organização e produção de moradias (aonde as ONGs teriam assegurado seu papel) e à liberação de recursos.

*“Cidadania é capacitar, organizar, criar consciência nos moradores para reivindicarem seus direitos e serem capazes de negociar, se auto-gerir, e influenciar as políticas públicas de habitação”* (Técnico de ONG brasileira, 2003). Nesta direção, a ONG seria para o Estado como “a voz da consciência” (Técnico de ONG argentina, 2003, *tradução nossa*).

Entendemos que, em última instância, o limite da ampliação da cidadania é o próprio capitalismo; a incompatibilidade entre cidadania plena e classe social (Coutinho 1997), entre direito à cidade, à moradia e propriedade privada do solo.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Perguntamo-nos qual será o impacto na organização social e espacial, nas cidades brasileiras, da aplicação dos novos instrumentos jurídicos que regulam a apropriação de terra para uso social. Atualmente ainda são poucas as experiências de regularização fundiária, utilizando instrumentos deste tipo (usucapião individual e coletivo, por exemplo). MP 2.220 de 2001. Um interessante horizonte para a análise é a experiência de regularização fundiária dos bairros da Rocinha (cuja primeira fase foi iniciada

### 3.2 À conquista do Estado por maior ingerência na formulação e implementação das políticas habitacionais.

(No) terreno das políticas sociais nada está decidido *a priori*: embora tanto os direitos políticos como os direitos sociais sejam importantes conquistas dos trabalhadores, pode ocorrer que -em determinadas conjunturas e em função de correlações de força específicas- eles não explicitem plenamente o seu potencial emancipatório. Para que tal ocorra, é mais uma vez necessária a intensificação das lutas pela realização da cidadania, o estabelecimento de correlações de força favoráveis aos segmentos sociais efetivamente empenhados nessa realização. (Coutinho, 1997:157)

As políticas habitacionais desenvolvidas na Argentina e no Brasil tinham operado, historicamente, com a reprodução de um padrão rígido e orientado, cada vez mais para as camadas médias. A população de baixa renda -originalmente beneficiária destes programas de *interesse social*- não conseguia acompanhar o pagamento das prestações; a inadimplência foi o desenlace destes sistemas.

A tarefa era virtualmente impossível. Tratava-se de movimentar dinheiro caro, através da venda de uma mercadoria de alto valor, pois incluía uma parcela de solo urbano e uma construção moderna, para uma clientela composta por pessoas que mal ganhavam o suficiente para sobreviver (Santos *in* Valladares, 1980).

Estratégias como autoconstrução e ajuda mutua continuam a ser encorajadas na execução de programas de governo, em alguns casos prevendo, como mencionamos, a assistência técnica de ONGs.<sup>23</sup>

Indiscutivelmente, faltava uma política clara e conseqüente para as famílias de baixa renda e uma maior diversificação das respostas habitacionais. Será a partir destes dois elementos que as ONGs apoiarão, neste período, a sua crítica aos Estados e procurarão influenciar a formulação das políticas habitacionais. Mudanças significativas marcam a “virada” oficial da política habitacional. Algumas delas têm a ver com descentralização, implementação de políticas municipais mais autônomas, novos canais e papéis institucionais, a concepção de urbanização simplificada e a introdução do

---

em 2004) e Vidigal, atualmente promovida pelo Ministério das Cidades, Ministério da Justiça, PNUD que será implementada por duas entidades (Fundação CDDH Bento Rubião -que vem trabalhando na primeira fase e continuará na Rocinha- e a empresa Ambiental Engenharia e Consultoria).

<sup>23</sup> Um exemplo foram os “*Conjuntos por esfuerzo próprio y ayuda mutua*”, implementado pelo Banco Hipotecário Nacional, em 1985, oferece créditos para a produção de conjuntos de moradias novas através da autoconstrução.

mutirão remunerado como elemento estratégico na implementação de projetos de urbanização nas favelas.<sup>24</sup>

São atribuídas funções decisivas ao executivo local e às organizações comunitárias. As ONGs de habitat popular têm diante delas uma oportunidade (e necessidade) histórica de divulgar suas experiências e assumir, também, novos papéis.

A “militância” (religiosa, política, social) constituía uma das “qualidades” dos quadros de profissionais destas ONGs. No entanto, no novo cenário ela tornava-se insuficiente para legitimar o trabalho nas favelas e *villas*, para atrair financiadores e, sobretudo, para as organizações tomarem parte nas políticas estatais. Acontece, como observa Fontes (2006), uma mudança no perfil de uma parcela da militância. Aqui podemos incluir as ONGs de *habitat popular* como principais expoentes deste fenômeno. Os problemas urbanos, talvez mais do que outros, facilitam a tarefa de demarcar uma certa linha divisória entre aqueles que têm as ferramentas técnicas e aqueles que não. Estas ONGs começam a reduzir -mas não abandonar- a participação direta numa luta comum com os movimentos sociais, organizações de base e, em seu lugar, oferecem-lhes serviços e assessoria.

Consolida-se uma “rotação que transformava militância em emprego” (*ibidem*:19). Esta profissionalização coincide, nas ONGs estudadas, com uma desvinculação definitiva dos grupos que contribuíram para o seu surgimento (Igreja, instituições, centros profissionais, etc) e com uma preocupação pela divulgação (de serviços e resultados) e reaplicação (em escala ampliada) das experiências desenvolvidas.

O que, até um tempo atrás, as ONGs faziam em oposição ao Estado, estabelecendo uma relação de confronto, configura-se agora como uma relação de *complementariedade* entre os recursos de que os Estados dispõem e a experiência e “atributos” das ONGs (transparência, compromisso social, flexibilidade). As ONGs de habitat popular, apoiando e assessorando os movimentos sociais participarão ativamente e buscarão, visando sua continuidade, granjear seu espaço nos circuitos políticos dos Estados e suas políticas, apresentando-se como representantes da “sociedade civil”. Declaram-se partícipes na disputa no âmbito do Estado, desenvolvendo especialmente a capacidade para captar recursos de fundos públicos.

---

<sup>24</sup> No Brasil, em 1984 “no auge da crise econômica, o Programa João-de-Barro representou o protótipo mais conhecido do esforço do BNH no sentido de institucionalizar o mutirão em todo o país”. (Silva e Silva, 1989:176).

A sociedade organizada perde, de certa maneira, seu potencial exclusivamente contestador para ganhar um caráter “legalista”, ordenador e participante das novas regras estabelecidas para o convívio social.

#### **4. Às custas do Estado: confronto, complementariedade, parceria**

A partir da crise econômica iniciada nos anos de 1970, observam-se mudanças, sobretudo, em relação às políticas habitacionais orientadas pelos princípios da agenda Habitat II, desenvolvidas pelas ONGs.

Com discurso e promessas populistas chega à presidência da Argentina C. Menem (1989-1999) quem logo mudaria a mensagem da sua campanha eleitoral e começaria a aplicar um programa ultraliberal de ajuste econômico, reestruturação do Estado, flexibilização econômica e massivas privatizações de empresas públicas (seguindo o conselho de romper o monopólio estatal deixou à população refém do monopólio das empresas). No Brasil, F.Collor de Mello (1990-1992) fazia a sua parte em concordância com as premissas do Consenso de Washington. Os Estados abandonavam o seu papel de agentes diretos do crescimento nacional e assumiam o papel de facilitadores desse processo, onde a influência do FMI e do Banco Mundial se aprofundava rapidamente.

No âmbito da habitação popular, as agências internacionais promoviam uma nova geração de políticas, cujos programas mais característicos foram os de “melhoramento dos bairros”<sup>25</sup> concebidos como o elemento mais importante das ações na “luta contra a pobreza urbana”. O quadro conceitual no qual estas políticas se desenvolveram teve como referência as orientações impostas pelos organismos internacionais<sup>26</sup> e sua adoção por parte dos governos de privilegiar políticas pontuais e focalizadas segundo a lógica do neoliberalismo. Nesse sentido, emerge uma nova forma de gestão urbana caracterizada, segundo Abramo (2002) pela concorrência interurbana e pelo equilíbrio fiscal. Assim, “a tendência de urbanização de favelas na malha urbana substitui as políticas de remoção dessa população para áreas da periferia distantes que, em geral, envolvem grandes obras de infra-estrutura” (Gomes, 2005:153). Na Agenda Habitat II são destacados princípios como o da descentralização e valorização do poder local, o

---

<sup>25</sup> Os programas Favela-Bairro (Brasil) e PROMEBA (Argentina) são expressão da nova tendência.

<sup>26</sup> A Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos- Habitat II (Istambul, 1996) teve como principal objetivo adotar uma agenda, denominada Agenda Habitat, estabelecendo um conjunto de princípios metas, compromisso e um plano global de ação para orientar os esforços nacionais e internacionais no que diz respeito à política de habitação. (Rolnick & Saule Júnior, 1997).

estabelecimento de parcerias para o enfrentamento dos problemas urbanos, uma nova abordagem com relação ao tema da infra-estrutura e às estratégias de intervenção nos assentamentos precários articulando-os à questão da sustentabilidade urbana.<sup>27</sup>

Vale ainda ressaltar a recomendação da Agenda no sentido de prover os habitantes da *cidade informal* de direitos de propriedade o que se torna parte da política de habitação em vários países na América Latina, inclusive o Brasil. Assim, a nova política de habitação que emergiu nos anos de 1990 objetiva, através de uma *abordagem participativa*, implementar programas e projetos para integrar a população *marginalizada* à cidade formal. De toda maneira, a reabilitação progressiva das favelas, após os anos de abandono, mostra que as formas, antes consideradas excepcionais, passam a integrar a política de habitação.

No início da década de 1990, se combinam o aprofundamento da reforma do Estado na Argentina com a pressão dos grupos financeiros internacionais para participar da privatização das empresas estatais, entre elas, as de serviços urbanos. Começavam a ser implementados programas “focalizados” que respondiam ao formato dos programas financiados, principalmente, pelo Banco Mundial e pelo BID.

As políticas habitacionais deixavam de ser “políticas de moradia” para se transformar em políticas sociais e urbanas, com uma abordagem definitivamente centrada na esfera local e uma expressiva participação das ONGs na implementação (e elaboração em alguns casos!) das ações estatais.

#### 4.1 Às custas do Estado pela necessidade de sobrevivência (o institucional)

Não mais a luta contra o Estado, não mais a sua conquista em sentido político, mas o aproveitamento do Estado na sua ‘nova’ função de promotor das iniciativas da “sociedade civil” constituirá o horizonte desta geração de ONGs.

Da figura da ONG como interlocutor válido dos movimentos sociais e demais agrupações de bairro surge uma relação, no mínimo contraditória, entre elas e os Estados. Para um Estado que recorta políticas sociais, a ONG será o interlocutor de conveniência; para uma organização que precisa manter acesa a chama da sua missão, sua estrutura e quadros profissionais, a recepção das responsabilidades repassadas pelo

---

<sup>27</sup> Para uma crítica desses princípios ver Gomes, 2005.

Estado e a absorção de fundos públicos para a sua implementação significará a possibilidade de continuar existindo.

As “políticas de redução da pobreza” centradas no habitat (promovidas pelas agências multilaterais e Estados nacionais) exigirá das ONGs uma incorporação definitiva de novas temáticas além da terra e moradia. A prevenção e promoção da saúde comunitária, os direitos da criança e do adolescente e as questões de gênero aparecem como programas diferenciados ou como linhas de ação conjuntas às do habitat popular.

A década de 90 constitui, com o decisivo avanço neoliberal, uma fase em que muitas ONGs desaparecem e outras tantas enveredam num processo profundo de transformações internas. A sobrevivência destas no novo cenário dependerá em grande parte desta reorganização; precisará promover uma imagem e serviços. No entanto, permeia esta fase um grande esforço destas ONGs, no intuito de não perder a sua missão original. Embora a missão esteja um tanto quanto “diluída” nas demandas dos financiadores e no embate diário das urgências, será mantida num nível formal, nos discursos e imaginário dos seus membros.

Configura-se, assim, uma luta que é própria das ONGs. As palavras de um profissional argentino expressam esta “urgência” e “crise”:

*“(A ONG)...não é um braço do governo, mas tenta trabalhar com ele. A ONG também não é uma empresa, mas -em algumas ocasiões- integra-se aos setores produtivos para fabricar moradias, que -mesmo apresentando um caráter social- se constitui numa atividade quase empresarial... A ONG pode se relacionar com os outros setores sem necessariamente identificar-se ou alinhar-se com eles”. (Técnico de ONG argentina, agosto de 2003, tradução nossa)*

Não podemos divorciar esta dimensão da “autonomia” (ideológica e econômica), enunciada pelas organizações, da necessidade de sobrevivência que elas enfrentam a partir dos anos 80. Embora um dos técnicos expresse que:

*“Cada ONG tem a responsabilidade de aceitar trabalhar apenas com aqueles organismos e instituições cujos princípios sejam coerentes com a missão institucional, qual seja: garantir a promoção social, a organização, a capacitação comunitária no marco da temática habitacional” (Técnico de ONG argentina, agosto de 2003, tradução nossa)*

Mas a realidade é que, mais do que “selecionados”, os recursos são “captados”. Desta maneira, é garantida a continuidade da organização, não a sua “autonomia”.

4.2 Às custas do Estado pela necessidade de novas “parcerias” (o estatal)

O que observávamos como eixo das políticas habitacionais da década de 70 (políticas centralizadas, formuladas de *cima para baixo* sem considerar as realidades locais), desloca-se para o outro extremo de iniciativas de programas habitacionais focalizados, pulverizados e isolados.<sup>28</sup> A política habitacional não fica alheia às características centrais da economia e do Estado Pós-Ajuste (Jimenez 1998), quais sejam: privatização, descentralização, focalização e participação crescente da sociedade civil (entenda-se por esta última: ONGs de prestação de serviços que participam na criação e implementação de soluções habitacionais que não implicam moradia completa).

No Brasil, a crise do Sistema Financeiro de Habitação e o já extinto BNH (em 1986), criam um vazio com relação às políticas habitacionais, num processo de “desarticulação progressiva da instância federal, fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para o investimento na área” (Cardoso, 2001:108). O “Plano de Ação Imediata para a Habitação (governo Collor, 1990), os programas “Habitar Brasil” e “Morar Município” (governo Itamar Franco, 1994) e a reorganização institucional empreendida por FHC<sup>29</sup> marcam uma tendência de progressiva descentralização, o que gerou uma situação ambígua. Por uma lado,

“ampliaram-se as condições de autonomia e de iniciativas locais (estaduais e municipais) na definição de agendas e na implementação de políticas. Por outro, os mecanismos de financiamento revelaram um caráter fortemente regressivo e propício a manipulações políticas” (Cardoso, 2001:111).

A despeito da maior participação de ONGs em programas habitacionais, as experiências continuam tendo caráter residual no contexto das ações financiadas pelo Estado Nacional e a relação estabelecida entre ONGs<sup>30</sup> e Estado caracteriza-se por fortes componentes clientelistas, instabilidade (instâncias de diálogo e/ou negociação esgotam-se no rodízio de funcionários).

---

<sup>28</sup> Na Argentina são implementados os seguintes programas: *Programa Arraigo, Lotes com servicios, Núcleos Húmedos, Mejoramiento del habitat rural, Mejoramiento ambiental e Asentamientos irregulares* (Cuenya, 1994). No caso do Brasil podemos mencionar o Pró-Moradia, o Habitar-Brasil, Morar Melhor, Carta de Crédito, Favela-Bairro. (Lorenzetti, 2001).

<sup>29</sup> Extinção do Ministério do Bem-Estar Social e criação da Secretaria de Política Urbana (Sepurb) no âmbito do Ministério de Planejamento e Orçamento com conseqüências no papel desempenhado pela Caixa Econômica Federal. (Cardoso, 2001)

<sup>30</sup> Consideradas unanimemente pelos autores que analisam este período da Política habitacional argentina como representantes da “sociedade civil”.

Uma coisa as ONGs de habitat popular entenderam nestes tempos. A complexidade dos problemas urbanos não permitiria desenvolver ações sem respaldo (de toda índole) dos órgãos públicos e privados. O elemento essencial para as ONGs será agora investir na articulação com os demais atores que intervêm na questão habitacional. Elas vão procurar a inserção nesse tecido a partir de objetivos bem mais pragmáticos do que políticos. Não menos importantes serão neste cenário a limitação dos recursos locais e os mecanismos de concorrência e premiação instituídos no plano internacional para as iniciativas locais bem-sucedidas.

O que para os anos de 1980 foi a profissionalização de militantes, para os anos de 1990 é o caráter empresarial que as organizações adquirem e desenvolvem, particularmente no se diz respeito à negociação e articulação com atores público e privados. As parcerias se estabelecem com os atores dispostos a colaborar (sem necessariamente coincidir com a visão e ideologia da ONG) sem perder de vista o que é importante extrair de cada um. Segundo as palavras de um técnico:

*“Acho que o mais importante não questionar se as ONGs têm capacidade para substituir o vazio deixado pelo Estado –que não tenho dúvida, a teriam-, mas a questão central é com quais recursos elas fariam isso?” (Técnico da ONG argentina, 2003, tradução nossa)*

Não podemos aqui deixar de mencionar a incrível concorrência que o surgimento de diversas organizações do chamado “terceiro setor” provoca e o quanto ela demanda mudanças nas antigas ONGs. Com relação à parceria, a agenda Habitat aponta claramente a necessidade da adoção de parcerias, embora não fique claro a forma como essas parcerias devem tomar, embora esta esteja associada aos princípios de participação popular. Na prática verifica-se uma subordinação dos interesses públicos aos interesses privados pela privatização pela incapacidade do Estado em garantir os interesses públicos e pela falta de mecanismos que incorporem a participação popular (Gomes, 2005). Consideramos este como um dos momentos de inflexão, aonde é decidido o rumo político-ideológico que as ONGs vão seguir.

As agências multilaterais propiciam energicamente uma nova geração de políticas habitacionais cuja palavra chave é a “facilitação” (Wagner, 2001). Os princípios recomendados, entre outros, são: o financiamento de pequenas ações, a assistência técnica, a não intervenção direta do Estado, mas a promoção do funcionamento do mercado habitacional.

#### 4.3 Às custas do Estado pela necessidade de legitimidade (o popular)

O caráter *popular* das bandeiras içadas pela militância precursora das ONGs de habitat popular identificava-se com a luta do movimento social; mimetizava-se com as reivindicações de associações e grupos de base. Estes grupos de profissionais desempenhavam, nos anos 70 e parte da década de 80, um papel *coadjuvante*. O protagonismo pertencia aos movimentos e agrupações comunitárias e prevalecia, em muitas oportunidades, uma visão de totalidade (transformação radical da sociedade), embora as expressões (considerando as limitações impostas pelo regime autoritário) fossem pontuais (como os problemas urbanos).

Assim como novas fontes de financiamento, a ONG precisará de novas fontes que legitimem a sua continuidade e, sobretudo, o seu papel de intermediação entre as demandas populares e as políticas habitacionais dos Estados. Na mesa de negociações políticas, a ONG representará as reivindicações de movimentos e comunidades; em campo ela representará -para a população- um braço do Estado.

Aqui entra em cena, além do reposicionamento da ONG diante das demandas e setores populares, as novas limitações em relação ao controle democrático por parte da população. Vejamos, o órgão público que repassa dinheiro para um programa (que a ONG implementará) terá de quem cobrar eficiência e resultados. Contudo, sendo a ONG a ponta de lança das políticas habitacionais, quais os espaços e mecanismos para a população beneficiária se “comunicar” com o Estado (“promotor” daquele programa)?

Evidentemente, a legitimidade da intervenção da ONG estará garantida pela “parceria” de que aquela política é fruto, mas como observa um técnico, “*os moradores não entendem que a ONG não é o Estado*” (Técnico da ONG brasileira, 2003). Desta maneira, quem garante o direito da população não tem contato com ela, senão através da ONG que, num movimento contraditório, assume responsabilidades próprias do Estado pregando a necessidade deste assumir as suas responsabilidades!<sup>31</sup>

O Estado respalda financeiramente a ação, mas não se responsabiliza pela “implementação técnica”. A ONG implementa, mas deixa claro que ela não é o Estado e

---

<sup>31</sup> É o caso das ONGs de habitat que, com trajetória e experiência significativas na defesa dos direitos sociais, deslocam-se paulatinamente de um plano de apoio ao movimento popular para um de canalizadoras das respostas do Estado àquelas demandas. Neste percurso elas, especialmente a partir dos 90, atraíram para si os questionamentos e reclamações dirigidas ao Estado.

que, portanto, não responde pelas suas competências. Assim, ficam reduzidas as possibilidades de controle democrático e pressão política da população.

Os elementos que marcam esta última fase das ONGs se estendem, e em alguns casos aprofundam, até hoje. Podemos considerá-lo como um momento de superposição das modalidades de relação estabelecidas entre as ações das ONGs e as políticas públicas habitacionais. A posição de *confronto* das ONGs continua, de certa forma, vigente (enquanto crítica e reivindicações dirigidas às políticas habitacionais), a busca pela *complementariedade* é visualizada hoje pela interpenetração de inovações desenvolvidas pelas ONGs em programas governamentais e a forte presença da *parceria* entre ambos atores, entendida como repasse de recursos e responsabilidades.

## **5. Considerações finais**

O caminho percorrido pelas ONGs de habitat popular foi sendo definido, nos momentos históricos analisados, pela configuração da sua relação com os setores populares e com o Estado (sentido restrito). Paulatinamente, projetos contrapostos de sociedade foram se aproximando. O compromisso inicial dos grupos militantes -futuras ONGs- embora já cooptados através da ajuda financeira, pela benemerência internacional, tinha uma direção e definição claras, enquanto opostas ao autoritarismo.

Contudo, os “vieses” que estas -e outras- organizações adquiririam com a redemocratização da sociedade, muito mais decisivamente no marco da ofensiva neoliberal no contexto latino-americano, significaria uma negação e não uma ampliação das propostas emancipatórias para a construção de uma nova sociedade.

Conscientes ou não, estas ONGs foram esvaziando as bases que as sustentavam. Corroídas, elas precisavam ganhar nova roupagem (entre outras razões pelas necessidades acima apontadas) e o próprio sistema que combatiam conseguiu, através da dissociação da ação de movimentos sociais e destas ONGs (militantes e técnicos), voltar o interesse da organização para si mesma (sobrevivência, auto-emprego); fragmentar as demandas populares (renunciando à perspectiva de transformação social que não a pontual e isolando as iniciativas) e incentivar as soluções locais (como meio de contenção e não massificação das lutas sociais).

O padrão neoliberal de “política” habitacional (na verdade um conjunto pulverizado de programas) marca, em relação às ONGs, uma estratégia de mútua conveniência que diz respeito à apropriação de conceitos caros àquela “militância

progressista”. Entre eles podemos mencionar a participação popular (a não imposição de soluções habitacionais alheias à realidade das populações), a auto-gestão (enquanto valorização das capacidades individuais e coletivas), a democratização (enquanto incidência na formulação e implementação das políticas e o controle por parte dos grupos sociais), a solidariedade (na contra-mão do individualismo), a diversificação das respostas habitacionais (como a não aplicação mecânica de um tipo de solução habitacional). Estes princípios não foram descartados no discurso e grande parte das suas ações, mas observa-se que eles foram instrumentalizados pelo neoliberalismo, particularmente ao pensarmos no projeto de sociedade que foi originalmente por elas proposto e abraçado.

Paradoxalmente, projetos inicialmente contra-hegemônicos se encontram e confundem com a hegemonia do projeto neoliberal.

A intenção de diferenciação, eficácia e autonomia que orientou as ONGs de habitat teve vida curta. Ao analisarmos projetos por elas desenvolvidos ao longo dos 90 e inícios de 2000, concluímos que, por vezes, são reproduzidos (em outra escala e com outros matizes) vícios marcados às políticas públicas.

Por um lado, a noção do “direito” que pode ser “reivindicado” não tem cabimento; mesmo identificando falhas significativas nos projetos, os moradores remetem o eventual fracasso a problemas de outra natureza. Por outro lado, estas ONGs continuam sendo um espaço acessível e próximo às necessidades concretas. Os grupos com os quais ela trabalha avaliam os processos desenvolvidos com a ONG de modo realista. Eles são demorados e difíceis e nem sempre os resultados são como “o desenho da planta”, mas são válidos na medida em que não apenas se orientam à satisfação de uma necessidade material, mas que propiciam novas perspectivas tanto individuais quanto coletivas.

Agora, quais são as possibilidades reais delas formularem, junto a outros atores, projetos contra-hegemônicos?

Por quem e como é assumida a questão habitacional? Por quem e como é reconhecido o direito à cidade?

Identificamos, ao longo da análise, uma constante tensão entre as debilidades históricas da política habitacional e as supostas virtudes da ação das ONGs. Contudo, consideramos que as fragilidades da política estatal não justificam a sua retração e a responsabilização da população (ainda que não explicitamente é o que acaba

acontecendo, também, nos projetos das ONGs) que vive sem terra, teto, infra-estrutura, serviços... Em fim, longe da garantia do seu direito à cidade.

É preciso resgatar a problemática urbana como espaço de luta de classes e o direcionamento político das reivindicações sociais que foram des-politizadas e isoladas umas das outras. Consideramos que deva ser repensado o espaço que às ONGs corresponde. É mister que os movimentos “representados” pelas ONGs recuperem a sua própria voz e luta. É necessário que estas ONGs (com história e trajetória diferenciada, mas -como foi apontado- em diversos aspectos hoje ‘homogeneizadas’ com o surto de ONGs surgidas a partir da década de 1990 em diante) recuperem, também, seu rumo se questionando qual o tipo de sociedade que as suas ações projetam e fortalecendo uma visão que não separe, mas articule a “sociedade civil” e a “sociedade política”.

No que diz respeito ao futuro destas ONGs, gostaríamos de fechar estas reflexões questionando uma idéia exposta em Montañó (2005). O “efeito bolha” (no dizer deste autor) faz alusão ao fenômeno do aumento de ONGs, baseado nas parcerias com o Estado, mas na verdade vazio por dentro e prestes a explodir. Aprofundando na história e desenvolvimento das ONGs de habitat popular, chegamos a conhecer um pouco da sua capacidade para se “reacomodar” e driblar grandes riscos e ameaças. Alguns dos mecanismos por elas utilizados foram mencionados aqui em cada momento histórico. Contudo, resgatamos a interlocução (nem nova, nem improvisada) das ONGs (particularmente nos casos analisados) com movimentos sociais vinculados à luta pela moradia e a terra e a sua estreita relação, alimentada ao longo de várias décadas, com grupos de base e lideranças comunitárias como elemento fundamental. Herança e relação que, apesar dos embates, sobrevive e continua a ser enriquecida.

Provavelmente seja este um dos principais aspectos para aventurarmos a dizer que este tipo de ONGs apresentaria a potencialidade para driblar, também, o “efeito bolha” e acordar às exigências, não do sistema que as absorve e resignifica, mas da população que ainda aposta em novos caminhos para não renunciar aos direitos conquistados.

## **Referências Bibliográficas**

ABRAMO, Pedro. “Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano” *IN: Cadernos IPPUR/UFRJ*. Ano XV, n2 , (ago/ dez 2001/ Ano XII, N1, (jan/ jul 2002).

ABREU, Mauricio de Almeida. "Da habitação ao habitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro" **In: Revista Rio de Janeiro** vol.1, n.2, jan/abril, 1986.

BOMBAROLO, Felix. **El rol de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo de América Latina**. S/L: Ficong, 1992.

BURGOS, Marcelo Baumann. "Dos parques proletários ao Favela-Bairro, as políticas publicas nas favelas do Rio de Janeiro" **IN: ZALUAR, A & ALVITO, M. (orgs) Um Século de Favela**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2003.

CARDOSO, Adauto Lucio. Política habitacional: a descentralização perversa. **In: Planejamento e Território ensaios sobre a desigualdade. Cadernos IPPUR**. Rio de Janeiro, UFRJ/IPPUR. Ano XV, N°2, Ago-Dez 2001.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Trad. de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

COUTINHO, Carlos Nelson. "Notas sobre cidadania e modernidade". **Revista Praia Vermelha**. Rio de Janeiro, Vol1 n°1 primeiro semestre de 1997, pag.145-165.

\_\_\_\_\_. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CUENYA, Beatriz; Pastrana, E.; Yujnovski, O. **De la Villa Miseria al Barrio Autoconstruido**. Buenos Aires: CEUR, 1984.

\_\_\_\_\_. "Urbanización y vivienda: aportes al estado de la cuestión". **Problemas y políticas de vivienda en la Argentina**. Mar del Plata, Curso de Postgrado Habitat y Vivienda. Universidad Nacional de Mar del Plata, 1994.

\_\_\_\_\_. **In CUENYA, Beatriz & FALÚ, A. (comps). "Descentralización y Política de Vivienda en Argentina" Reestructuración del Estado y políticas de vivienda en Argentina**. Buenos Aires: UBA, 1997.

\_\_\_\_\_; Fidel, C; Herzer Hilda. (comps) **Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2004.

FALÚ, Ana **In CUENYA, Beatriz & FALÚ, A. (comps) "¿Escenarios Cambiantes? Política habitacional en Córdoba 1980-1994". Reestructuración del Estado y políticas de vivienda en Argentina**. Buenos Aires: UBA, 1997.

FIDEL, C. **Ladrillos mas, ladrillos menos. El comportamiento y las políticas de construcción en la Argentina**. Argentina: UNQ, Colección Lecturas de Globalización y Economía Urbana, 1991.

FONTES, Virginia. A sociedade civil no Brasil contemporaneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980. NEVES, Lucia M.W. e LIMA, Julio C.F. **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporaneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

FUNDAÇÃO BENTO RUBIÃO. **Relatório Técnico-Profissional**, 1995. 1° e 2° Semestre.

\_\_\_\_\_. **Relatório Técnico-Profissional, 1996. 2° Semestre.**

\_\_\_\_\_. **Relatório Técnico-Profissional, 1997. 1° Semestre.**

\_\_\_\_\_. **Relatório Técnico-Profissional, 1998. 1° Semestre.**

\_\_\_\_\_. **Relatório Técnico-Profissional, 1999. 1º Semestre.**  
\_\_\_\_\_. **Plano Trienal 2003-2005. Planejamento Operativo, 2003.**

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. “Serviço Social na área da Habitação: da Tutela à Mediação”. *In: Anais do XVII Seminário LatinoAmericano de Escuelas de Trabajo Social*. Lima, Peru, 2001.

\_\_\_\_\_. “Política de Habitação e sustentabilidade Urbana”. *IN: Habitação Popular e Trabalho Social*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

\_\_\_\_\_. “Cidadania e espaço público numa experiência de política de urbanização de favelas”. *In RAUTA RAMOS, Maria Helena (org). Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere, volume 3**. Edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sergio Henriques e Marco Aurelio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere, volume 6**. Edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sergio Henriques e Marco Aurelio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRILLO, Oscar. **Políticas Sociales y Estrategias Habitacionales**. Buenos Aires: Espacio, 1995.

JIMÉNEZ de Martinez, L.M. “La situación habitacional y la política de vivienda desarrollada en la Argentina en las dos ultimas décadas”. **Curso de Postgrado Hábitat y Vivienda**. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, 1998.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução, Rubens Eduardo Farias. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

\_\_\_\_\_. **A cidade do capital**. Tradução, Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. **A Questão habitacional no Brasil**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2001.

LUMI, S. “Hacia una Política Habitacional”, in ISUANI, E., **Estado Democrático y Política Social**. Buenos Aires: EUDEBA, 1989.

Montaño, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

ORTEGA, Eduardo Raúl. **Asociaciones Civiles sin fines de lucro de la Ciudad de Córdoba. Identificación y Dimensión del Sector**. Córdoba: Fundación Juan Minetti y Secretaria de Extensión Universitaria, 1997.

PRADILLA COBOS, Emilio. “La ideología burguesa y el problema de la vivienda” (1975); “Notas acerca del problema de la vivienda. Turner y el concepto de vivienda” (1978); “Autoconstrução, explotación de la fuerza de trabajo y políticas del Estado en

América Latina” (1978). *IN: Capital, Estado y Vivienda en America Latina*. México: Fontamara, 1987.

RAUTA RAMOS, Maria Helena (org). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **O que é questão da moradia**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

RODRIGUES, Arlete Moyses. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: EDUSP, 1988.

ROLNIK, Raquel & SAULE JUNIOR, Nelson. “Habitat II- assentamentos humanos como tema global” *IN: BONDUKI, Nabil Habitat –as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. 2ª. ed., São Paulo: Studio Nobel, 1997.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. “Velhas novidades nos modos de urbanização brasileira”. *IN: Valladares, Licia do Prado (org) Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1980.

SeHAS. **Relatório Técnico-Profissional**. “Vi-Pro. Experiencia de construcción barrial con población dispersa de los sectores populares en la ciudad de Córdoba”. Córdoba: SeHAS, 2000.

\_\_\_\_\_. **Perfil institucional**. Córdoba: SeHAS, 2002.

\_\_\_\_\_. **Artículo 9.1** “Las ONGs para el desarrollo frente a la crisis habitacional de los sectores populares. Córdoba: SeHAS, 1991

\_\_\_\_\_. **Artículo 9.2** “Habitat, su problemática. Propuestas alternativas. Córdoba: SeHAS, 1991

\_\_\_\_\_. **Artículo 10** “Aportes para la reflexión sobre la importancia de la construcción de la misión en el desarrollo institucional de las ONGs” Córdoba: SeHAS, 1992

\_\_\_\_\_. **Artículo 11** “La participación de las ONGs em las políticas sociales. El caso argentino. Córdoba: SeHAS, 1992

\_\_\_\_\_. **Artículo 15** “La Mesa de concertación social de la Ciudad de Córdoba. Córdoba: SeHAS, 1994

\_\_\_\_\_. **Artículo 19** “Políticas de vivienda descentralizadas. El rol de las ONGs. Córdoba: SeHAS, 1998

\_\_\_\_\_. **Artículo 21** “ Aportes para la reconsideración de la misión de las ONGs em la conjuntura actual. Córdoba: SeHAS, 2001

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO/ Instituto Pereira Passos. **Moradia, Segregação, Desigualdade e Sustentabilidade Urbana**. Coleção Estudos da Cidade, publicado em **Rio Estudos**, n.13, maio de 2001.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia**. Petropolis, RJ: Vozes, 1999.

SERVIPROH. **Procesos de organizaciones de base: Diagnostico, evaluación, técnicas e instrumentos.** Córdoba: SERVIPROH, 1995.

SILVA, Maria Ozanira da S. e. **Política Habitacional Brasileira: verso e reverso.** São Paulo: Cortez, 1989.

SUBSECRETARIA DE VIVIENDA. **Bases de una Política de Vivienda Integral.** Presidencia de la Nación Argentina, 1995.

THOMPSON, Andrés. **Público y privado: las Organizaciones sin fines de lucro en la Argentina.** Buenos Aires: UnicefLosada, 1995.

TURNER, John F. C. **Interpretaciones y políticas alternativas. Um examen de los establecimientos espontâneos em América Latina.** Panamá, Editorial Litográfica, 1970.

TURNER, John F. C. "Problemas del habitat". **Cuadernos de Summa.** Buenos Aires: Nueva Visión, 1972.

WAGNER FERNÁNDEZ, Raúl. "Urbanización y Vivienda: aportes al estado de la cuestión". Modulo 5. **Curso de Postgrado Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas.** Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, 1994.

\_\_\_\_\_. "Crónica de las políticas de vivienda en Argentina" IN: Cytod, **Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el desarrollo.** Asunción: Ed. Arte Nuevo, 2001.

YUJNOVSKI, O. **Claves Políticas del problema Habitacional Argentino.** Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

ZALUAR, A.; ALVITO, M. (orgs) **Um Século de Favela.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2003.