

## 1.

### Introdução

Em 2014, 3,9 bilhões de seres humanos ou 54% da população mundial viviam em áreas urbanas (United Nations, 2014). Destes, quase 24%, ou seja, 827,6 milhões, eram moradores de favelas<sup>1</sup>. No Brasil, são 11,7 milhões, ou seja, 6% da população (MEIRELLES & ATHAYDE, 2014, p.28). Já no Rio de Janeiro, mais de 20% da população vive em aglomerados subnormais (JOVCHELOVITCH & PRIEGO-HERNÁNDEZ, 2015, p.38). Atualmente, diversos projetos sociais são executados nesses locais em busca do desenvolvimento. No entanto, ao adotar determinados padrões, diversas organizações internacionais (OIs) e até mesmo Organizações Não Governamentais (ONGs) ignoram uma série de heterogeneidades inerentes aos diferentes locais onde os projetos sociais são aplicados. Estas OIs e estas ONGs, muitas vezes, partem de “receitas” baseadas em valores universalizantes que acabam por esvaziar a importância do “local”, incluindo características determinantes e que podem trazer resultados completamente inesperados.

A Organização das Nações Unidas (ONU) é uma organização internacional formada por 193 países membros que buscam trabalhar pela paz e pelo desenvolvimento mundiais. Por ter sido criada há 70 anos, em 1945, a ONU precisou transcender alguns dos seus preceitos iniciais para se adequar aos tempos atuais (Nações Unidas no Brasil, 2016).

No que diz respeito ao desenvolvimento, ressaltam-se os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Em setembro de 2000, foi aprovada a Declaração do Milênio, que comprometeu os países a reduzirem os níveis de pobreza extrema, estabelecendo uma série de objetivos, conhecidos como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, com prazo até 2015 (Naciones Unidas, 2016). No entanto, a própria organização optou por realizar uma revisão interna e passar por mudanças após diversas críticas recebidas. Os novos objetivos foram então aprovados em setembro de 2015 e valem até 2030. Estes

---

<sup>1</sup> Mais informações disponíveis em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2010/03/18-diretora-executiva-do-onu-habitat-apresenta-relatorio-mundial-no-rio.html>>. Acesso em: 25 abr. 2016

passaram a ser chamados de Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis e, diferente dos anteriores, possuem aplicação universal, não apenas para os países em desenvolvimento.

A ONU acredita também ter criado um processo mais participativo do que o antecessor, já que não foi pensado somente através de um procedimento técnico e com um grupo fechado de tecnocratas, como foram os ODM. Dessa vez, buscaram a participação social e os próprios governos. Realizaram consultas entre 2012 e 2013<sup>2</sup>, escreveram rascunhos entre 2013 e 2014 e, desde 2014 estiveram em negociações com os governos para posterior aprovação em setembro de 2015.

Como desafio, a ONU reconheceu que a prestação de contas (*accountability*) era apresentada de forma não adequada e que seria necessária uma mudança nas informações com respeito aos dados. Em virtude disso, buscarão, a partir de agora, trazer indicadores mais robustos e dados desagregados. No entanto, representante da própria organização, Sally-Anne Way, responsável pelos Desenvolvimentos do Milênio no *Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)*, afirma que a *accountability* permanece uma fraqueza da organização (WAY, 2015).

Diante do panorama internacional com foco neste aspecto, a pergunta central que norteou esta pesquisa é se os modelos de projetos sociais utilizados por organizações e ONGs internacionais em algumas comunidades são uma boa forma de criar a legitimidade necessária para trazer soluções que respeitem as visões de mundo e os anseios dos locais.

Dado este questionamento, pretende-se ainda investigar se a relação com a população local é transparente, se ela é ouvida e se as medidas adotadas estão de acordo com os anseios e desejos das comunidades ou as que os doadores querem. E afinal, nas questões de *accountability*, as ONGs ou parceiros nacionais devem ser mais *accountable* com os doadores ou com a população local? Isso tudo se relaciona com a questão do *ownership*, ou seja, de quem se apropria do processo. Diante dessas respostas, pretendemos ter um panorama sobre se as experiências do “local” são imprescindíveis para mobilizar os projetos e iniciativas internacionais, mas também quais são os limites e barreiras encontrados ao

---

<sup>2</sup> Para mais informações sobre a consulta participativa, acessar: <<http://data.myworld2015.org>>. Acesso em: 25 abr. 2016

longo dessa atuação. Além disso, também tentaremos reforçar em nosso estudo a “voz” desses que, muitas vezes, estão às margens e, por isso, são esquecidos, na tentativa de oferecer a possibilidade de criação de alternativas para processos de mudança. Tentaremos também identificar como são as abordagens das organizações internacionais em relação aos alvos de suas práticas.

Esperamos ainda mostrar e discutir como as experiências do “local” são necessárias para mobilizar os projetos e iniciativas internacionais por serem elementos fundamentais para a execução e representatividade dessas iniciativas sem que sejam impostas para a população e possibilitando que os locais se sintam parte do processo.

Tendo em vista as tentativas de revisão da ONU para uma maior participação social em suas buscas pelo desenvolvimento, bem como a ação de ONGs na mesma lógica, este projeto visa pesquisar o desenvolvimento de projetos sociais por organizações internacionais, ONGs e parcerias bilaterais em favelas a partir de três estudos de caso, buscando defender a importância do “local” como sujeito capaz de constituir seus próprios projetos através de uma lógica de construção compartilhada, *ownership* e levando em consideração a importância da *accountability*. A participação de interlocutores locais, em nossa opinião, ajuda a aumentar a representação dos projetos que buscam o desenvolvimento, visto que estes apresentam uma preocupação maior com o “local”. Com este estudo, esperamos contribuir e trazer “luz” para a questão do desenvolvimento através de projetos sociais desenvolvidos por OIs e ONGs.

Acreditamos no preceito de que quando a participação dos interlocutores locais é utilizada em projetos sociais desenvolvidos em favelas por organizações internacionais, a legitimidade aumenta porque leva o “local”, ou seja, a cultura, história e a organização interna em consideração, e isso busca não impor um processo, mas sim fazer com que a população se sinta parte.

E, por isso, a presente pesquisa pretende reconhecer a importância do “local” como sujeito de construção dos seus próprios projetos através da construção compartilhada desenvolvida em projetos sociais nas favelas cariocas. Para isso, discutiremos a articulação entre o “local” e o “internacional”; tentaremos compreender como que organizações internacionais, ONGs e parcerias bilaterais desenvolvem a lógica dos seus projetos sociais aplicados nas favelas; buscaremos entender como que as ONGs e as organizações nacionais

fazem a sua prestação de contas tanto com os doadores como com a população local; e investigaremos três estudos de caso aplicados em favelas. Buscamos, para isso, projetos que pretendem repensar a lógica *top-down* de aplicação de projetos sociais. São iniciativas que tentam utilizar a construção compartilhada e a participação do “local”.

## 1.1

### Estrutura da dissertação

Inicialmente, a pesquisa pretende realizar uma análise sobre a articulação entre o “local” e o “internacional”. Expõe-se o fato de que no mundo globalizado, o “local” se encontra em diversos momentos articulado com o “internacional”, e que, por isso, não deve ser entendido como algo a parte e desconectado (MAC GINTY & RICHMOND, 2013, p. 765). Ao contrário, deve ser redescoberto como solução, seja para os problemas de paz e conflito, seja para o desenvolvimento (CHANDLER & RICHMOND, 2014, p.2).

Será problematizada a ideia de que o “local” é um espaço vazio a espera de modelos de desenvolvimento vindos do Norte Global, mostrando que na realidade, ao se colocar mais ênfase no “local” tanto para o desenho como para a implementação de projetos, possivelmente estes serão mais sustentáveis a longo prazo (CHANDLER & RICHMOND, 2014, p.1-2; RICHMOND, 2001, p.151). Para esta defesa, serão apresentados os conceitos de resiliência e emancipação. Enquanto o primeiro diz respeito à capacidade de se adaptarem a problemas externos, o segundo se relaciona com uma forma de resistência, de agência do sujeito na sua forma crítica (CHANDLER, 2012, p.217; CHANDLER & RICHMOND, 2014, p.3).

Como uma possível alternativa, apresentaremos o hibridismo, que seria o uso do “local” e do “internacional” ao mesmo tempo. É um processo que demanda negociação e trocas (MAC GINTY, 2011a, p.1), mas que não está isento de críticas, já que, entre outras questões, o Norte ainda vê o diversos grupos do Sul de forma confusa e sem entender o “local”, acreditando que esse permaneça estático a espera de ajuda (MAC GINTY & POLANSKA, 2015, p.197-8).

Em seguida, discutiremos a ideia de soberania como uma divisão binária entre o *inside* e o *outside*, mostrando que o mundo real na verdade apresenta muito mais trocas e fluidez do que essa definição nos permite apresentar (WALKER, 1992, p.160). Sendo assim, acreditamos que essas categorias devam ser colocadas sob suspeita, ainda mais se tratando de questões de desenvolvimento, que inúmeras vezes enxergam apenas o nível nacional e acabam silenciando os diversos “locais” existentes.

O capítulo seguinte busca analisar a ação das Organizações Internacionais e das ONGs na busca pelo desenvolvimento. Primeiramente, realizaremos algumas reflexões sobre essas instituições provedoras de ajuda. Com esse propósito, será apresentado um histórico de ambas as formas de organização, os objetivos, as funções e a ação no cenário internacional nos tempos mais recentes. Também serão delineadas algumas diferenciações, bem como pontos positivos e limites de cada uma.

Posteriormente, será desempenhada uma observação histórica acerca do conceito de desenvolvimento e de como algumas teorias o compreendem. Entre elas, a da modernização, a da dependência, a do sistema mundo e a da globalização (REYES, 2001, p.110-120). Não só isso, como também tentaremos diferenciar as linhas crítica, a ortodoxa e a desconstrução (BAIOCCHI, et al, 2011, p.5-6; CARMENT et al, 2011, p.9;151-2; KARNIS; MINGST, 2004, p.360-1; LEWIS & MOSSE, 2006, p.4; PEASE, 2000, p.158-160). Isso tudo busca introduzir a questão para, ao final, podermos dialogar com essa ideia de desenvolvimento, muito à luz de Escobar (1995).

Como alternativa, mais uma vez retomaremos a importância do “local” como sujeito essencial para a implementação desses projetos, desde a sua concepção até a sua avaliação após a execução. Como possibilidades, usaremos duas ideias apresentadas por Kapoor (2008) como propostas: o Diagnóstico Rural Participativo e o *ownership*. Enquanto o primeiro se refere à descentralização e desenvolvimento de ações conjuntas, o segundo pretende se utilizar da co-responsabilidade, não esperando romper com doadores e nem impor projetos aos locais. Ao contrário, seria a busca pelo maior envolvimento de ambos os lados. Nessa mesma lógica, apresentaremos a importância da *accountability* e da transparência ao longo desses projetos sociais. Eles servem

como bases legitimadoras das ações e fazem com que as atuações ganhem maior credibilidade e confiança (BARNETT & FINNEMORE, 2004, p.170-1).

Na aplicação prática da teoria anteriormente abordada, utilizaremos o exemplo das favelas do Rio de Janeiro e a ajuda internacional encontrada nesses locais. Inicialmente será feito um panorama histórico e será discutida a questão presente desde os seus primórdios até os dias mais atuais: o preconceito e o estigma com essas localidades. Buscaremos demonstrar que isso está presente inclusive na ajuda internacional, quando alguns projetos se utilizam da universalização sem levar em consideração o fato de que cada favela possui a sua própria história, cultura e características particulares. Como solução, mais uma vez proporemos o uso de articuladores locais para o fortalecimento dessas ações.

Para ilustrar essa análise, utilizaremos um estudo de campo baseado em três casos: o primeiro se chama Plataforma dos Centros Urbanos e é um projeto do Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância); o segundo é o Jovens Construtores, um projeto da ONG americana YouthBuild International em parceria com o Cedaps (Centro de Promoção da Saúde) aqui no Brasil; e o último é o Índice de Segurança da Criança, do Instituto Igarapé. Como metodologia desses estudos, serão utilizados o estudo observacional participante (VICTORA et al, 2000, p.62-4), grupos focais (MERTON et al, 1990, p.541; COLUCCI, 2007; p.1422-1433), entrevistas individuais semiestruturadas e a análise de conteúdo e de discurso a partir dos dados coletados, como proposto por Bardin (1977), por Milliken (1999) e Rocha e Camargo (2011).

Com esta pesquisa, espera-se contribuir com reflexões sobre a importância do papel de organizações internacionais, de ONGs, parcerias bilaterais e de organizações locais na construção de soluções nascidas dentro das próprias localidades, e sugerir aspectos para o incremento dessas parcerias junto a comunidades, visando a redução das desigualdades e o desenvolvimento.