

2

Um novo paradigma do modo de vida

2.1

Uma rajada de fé em tempos de incredulidade

Ao final da década de 1970, Raschke (1980, citado em Offe, 1992) definiu o novo paradigma político, então emergente, como sendo um novo “paradigma do modo de vida”, cuja principal característica era a progressiva dissolução da linha que divide os assuntos e comportamentos ditos “políticos” daqueles que, até então, eram compreendidos como “privados”. A esta definição podemos submeter as novas formas de organização da sociedade, que floresceram durante a década anterior, tais como, o movimento estudantil, o feminismo, as organizações pela liberação sexual e pela conquista da cidadania, as lutas ecológicas, a mobilização dos consumidores, dos usuários de serviços e das chamadas “minorias” étnicas e lingüísticas, as organizações comunitários, as expressões da contra-cultura e a mobilização pela paz, entre outros (Cohen, et al, 1988).

Este novo paradigma se desenvolveu sobre um campo de ação, que posteriormente foi definido por Offe (1992) como um espaço de “política não institucional”, posto que a sua existência não está prevista nas doutrinas e práticas da Democracia Liberal ou do “Estado de bem-estar social”. Com este novo paradigma, começava-se a operar adotando uma lógica diferente daquela que orientou a maioria dos movimentos sociais até a década de 1970, passando-se de uma perspectiva classista para uma mobilização definida por objetivos setoriais. Em essência, o que mudou foi a lógica de ação coletiva.

Segundo Garcia Delgado (1994), a partir daquele momento a perspectiva sócio-cultural ganhou força e relevância política, em detrimento das formas de organização até então utilizadas, baseadas estritamente nas agendas sindicais ou dos grêmios. O modelo de ação coletiva que surgia então, respondia ao cenário de incertezas econômicas, políticas e sociais que se configurava com o crescimento da insegurança no mercado de trabalho, uma inquietante ênfase nas suas lideranças e seus interesses e o caráter demasiadamente pontual das demandas apresentadas pelo movimento organizado. Neste contexto, o autor aponta que novas formas de lealdades foram se desenvolvendo, desta vez com caráter mais horizontal e diretamente vinculadas ao nível local. Desta maneira, as novas formas

de mobilização social se estruturaram limitando seus objetivos ao tangível e mais imediato e apresentando uma tendência a realizar projetos de menor porte relacionados às necessidades concretas. Neste universo estariam inscritos os “movimentos de sobrevivência” (Delgado, 1994, p.193), ou seja, aqueles que não aspirariam a uma mudança global, mas que procuram exercer pressão, no momento oportuno, sobre aquilo que esteja relacionado com o atendimento das suas necessidades insatisfeitas, tais como, a moradia, o emprego, a educação, a saúde, entre outras. A partir deste entendimento, é possível supor que *“este talvez seja o segmento mais significativo dos novos movimentos sociais vinculados a grupos de igreja, ONGs, cooperativas, organizações de bairro(...)”* (Delgado, 1994, p.193).

Este é o objeto que interessa para este trabalho, ou seja, os grupos de mobilização de procedência popular, organizados em torno de uma necessidade específica - a moradia e sua infra-estrutura - e que mantenham uma forte articulação com outras formas organizativas (rede), tais como, ONGs, agentes externos, políticos e outros, que compartilhem a questão. Buscamos dar visibilidade e discutir estes esforços de “unidade entre indivíduo e comunidade” (Mallimaci, 1993, p.10), que constroem a partir do local, em escala micro, procurando conformar uma nova sociedade diretamente vinculada com essas lutas cotidianas (Delgado, 1994).

Em relação às ONGs, parte integrante deste universo, é importante ressaltar que elas se apresentam como uma nova forma de mediação entre o indivíduo e o Estado, constituindo-se como um “novo ator social” que constrói uma “matriz de interações, diferente daquela dos partidos e sindicatos” (Delgado, 1994, p.198). Desta maneira, elas são tanto um meio de coordenação horizontal, quanto uma nova forma de organização ou de delegação de poderes, que responde ao interesse, cada vez maior, das organizações de base de adquirir habilidades técnicas e específicas. As ONGs são, portanto, um novo “modelo de mobilização de massas” (Ver em Anexos 8.1, Tabela 2) e assim serão tomadas por este trabalho. Este é um modelo novo e diferenciado, tanto daquele ligado à luta pelos direitos políticos no Estado Liberal - vigente até a década de 1930 -, quanto do modelo que buscava o “Estado de bem-estar social”, cujo eixo era o trabalhador e sua participação sindical - que atingiu o seu limite ao final de década de 1980. As ONGs, estão inseridas em um momento no qual se valoriza uma racionalidade que

está menos ligada à conquista do Estado e mais preocupada com uma busca de autonomia, de democracia e de pluralismo, que corre em paralelo à fragilidade do Estado na hora de modificar políticas globais (Delgado, 1994).

Indo mais além, aceitamos a concepção de Delgado segundo a qual as ONGs substituem o conceito de “povo” pelo de “sociedade civil”, posto que elas constroem uma trama mais plural, composta por pequenas organizações, que têm capacidade de influir nas decisões públicas, tanto no nível local, quanto em esferas mais macro (Delgado, 1994).

Acreditamos que o conceito “sociedade civil” que aparece em Delgado dialoga com a idéia gramsciana sobre este conceito. A definição que Gramsci (1999) confere ao conceito “sociedade civil” é a de um plano superestrutural formado por um conjunto heterogêneo de práticas culturais, econômicas e institucionais que se constitui, também, num campo de forças aonde acontecem os conflitos pelas hegemonias na construção de um sentido comum dominante. (Gramsci citado em Bobbio, 1999). Por outro lado, é bom lembrar que na definição hegeliana clássica, a “sociedade civil” é apresentada como o espaço dos interesses “particulares” (citado em Gruner, 1992), afastando o particular do político. Entendemos que esta divisão entre “sociedade civil” e “sociedade política” - entendida como o reino do coletivo e “universal” - é também uma forma de enclausurar a sociedade no interior do espaço do privado, imobilizando-a. Segundo Borón,

Estado e sociedade não podem ser considerados como setores isolados porque o primeiro não pode ser compreendido sem sua articulação com a segunda, nem esta pode ser explicada por si própria... A ficção de uma sociedade sem Estado é tão fantasiosa, quanto a imagem do aparato do Estado flutuando por cima da sociedade e da História (Borón, 1994, p.250).

Apropriando esta idéia com uma perspectiva gramsciana, podemos dizer que cidadania “política” e cidadania “social” são faces de uma mesma moeda, na qual o progresso de uma alimenta o progresso da outra. Desta maneira, os direitos sociais passam a serem percebidos como um *“componente crucial da cidadania – entendida como capacidade de participação ativa da sociedade civil nas decisões políticas – que qualifica de forma essencial uma democracia moderna”* (Gruner, 1992, p.89). Neste processo de redefinição dos espaços público e privado, político, civil e social, ocorrem outros processos que contribuem para o fortalecimento da noção de “sociedade civil” no contexto latino-americano, tais

como, a desmobilização e incredulidade políticas, o esvaziamentos dos simbolismos, a ausência de discursos e programas alternativos convincentes e efetivos, a crise de legitimidade do sistema político e tantos outros.

Em tempos de incredulidade política, decorrente do “buraco preto” que historicamente foi o político-estatal latino-americano, e na esperança de reconstruir um conjunto de valores e encontrar novos caminhos a trilhar, ressurgiu a fé da “sociedade civil” em suas próprias respostas e estratégias. Sobre as dificuldades e os limites que estas novas formas de mobilização social enfrentaram e enfrentam, é premonitória a expressão atribuída a Gramsci: “o velho já começou a morrer, mas o novo não acaba de nascer...”.

2.2

Casa, habitação e *habitat*

Historicamente as políticas públicas concebidas para atender às populações sem teto, ou vivendo em moradias precárias nas cidades da América Latina, estiveram baseadas na idéia de que a questão habitacional se resumia, fundamentalmente, aos seus aspectos quantitativos. Desta maneira, a solução daquela carência se daria com a produção massiva de “casas” pensadas, na grande maioria das vezes, segundo os critérios de quem elaborava estes programas e não de acordo com as necessidades daqueles que seriam os seus potenciais beneficiários. Nesta primeira aproximação da questão habitacional, predominava o conceito “necessidades habitacionais”, cuja satisfação se encontraria com a construção massiva de moradias.

Muito presente no debate político e nos discursos de diferentes grupos de profissionais, o problema da falta ou baixa qualidade das moradias era o eixo central; enfrentada essa aresta da questão seria achada a solução, ou grande parte dela. Também no debate internacional as propostas e análises da questão apontavam nessa direção. A Agencia Habitat, na década de 1970 apenas uma incipiente oficina preocupada com a moradia das populações pobres, discutia essencialmente em termos construtivos e de legalidade da propriedade, o que se refletia em alternativas mais viáveis e de menor custo para construção de moradias populares, entre outras. Mas, pouco a pouco, a questão da habitação foi se ampliando e atraindo para si outras problemáticas que a atravessavam e foi se deslocando da esfera “política” para a esfera “técnica” dos governos. Essa

‘ampliação’ trouxe consigo um entendimento diferenciado da moradia como necessidade. Os profissionais atuantes na área começaram a avaliar a importância da infraestrutura urbana na qual aquela moradia se insere, bem como as distâncias, os serviços urbanos, os espaços de lazer, os espaços culturais e tudo aquilo com o qual um grupo define e constrói sua identidade. Começava a correr nos âmbitos de reflexão, nacionais e internacionais, a noção de *habitat* não como algo “novo”, mas como um elemento sempre presente que era agora valorado como parte da problemática habitacional e definia, em grande parte, o impacto das estratégias implementadas.

A análise comparada dos conceitos *habitação* e *habitat* revela que eles compreendem elementos diferentes e que, quando utilizados como instrumentos de concepção de estratégias de atuação, conseqüentemente, implicam resultados diferenciados. O salto de qualidade que se dá aqui tem a ver com a questão da inclusão cultural do cidadão no espaço urbano.

A idéia de *habitat*, apropriada do campo da Geografia, enfrenta a questão habitacional de uma forma mais integral, não se restringindo ao tema do déficit de moradias e infraestrutura urbana. O conceito *habitat* pode ser definido como “*todo o meio físico modificado pelo homem e/ou grupos sociais para conseguir uma melhor satisfação das suas necessidades, tanto de tipo biológicas, quanto psico-sociais*” (Buthet, 1992, citado em Baima de Borri, 1993, p.4). Neste sentido considera-se o *habitat* como “um elemento de satisfação polivalente e de amplo alcance” (M. Neef, 1986, citado em Baima de Borri, 1993, p.4).

O *habitat* é obra do homem e dos grupos sociais, no qual se refletem os valores, a cultura e os fatores de poder da sociedade que o gera. Desta maneira, o *habitat* implica em práticas sociais territorialmente inscritas, sendo o seu espaço de representações a expressão de um “capital cultural” e um campo de produção cultural que estabelece escolhas, distinções e posições. Pela sua relação estreita com a satisfação de necessidades bio-psico-sociais do homem e pelo seu caráter de continuidade no tempo, o *habitat* condiciona os processos de mudança e transformação dos indivíduos e dos grupos sociais que interagem nele e com ele (Buthet, 1992, citado em Baima de Borri, 1993, p.4). A produção social do *habitat* é entendida, no âmbito das ONGs, como aquela que

“(...) produzida pela população pobre à margem das políticas públicas e do mercado, se utiliza de meios econômicos e culturais próprios, a fim de responder

às suas necessidades, ainda que de forma limitada.” (Fundação Bento Rubião, 2003, p.4).

Quando pensamos o espaço urbano a partir das necessidades dos seus cidadãos e do seu direito a um *habitat* adequado, que não somente contemple a casa e a infraestrutura urbana, mas que reflita as práticas, representações e escolhas daquelas pessoas que nele desenvolverão boa parte das suas vida e relações, amplia-se a concepção do chamado “direito à moradia”. Esta idéia nos remete à idéia de “direito à cidade”, de Lefebvre (1969), incluindo o direito à diferença, ao movimento, ao trabalho não-alienado e à cultura.

Nos grandes fóruns mundiais que discutem a questão habitacional, o conceito *habitat* vem sendo trabalhado, incluindo sucessivas e substantivas modificações de compreensão, desde a década de 1970 até a década de 1990, nas quais foram realizadas, respectivamente, a primeira e a segunda conferências mundiais de *habitat*. Os temas que ocupavam a agenda da primeira conferência eram o planejamento urbano e as novas tecnologias para o enfrentamento da questão habitacional. Na década de 1990, os temas que passaram a ocupar a pauta dos trabalhos estavam vinculados com legislação, política, gestão, segurança na propriedade, desenvolvimento urbano e integração entre os vários atores que atuam no espaço urbano. Neste novo contexto, as ONGs passaram a expressar o seu interesse e desejo de trabalhar na perspectiva de *habitat*. A pergunta é: como se manifesta esta nova perspectiva na realidade concreta dos projetos que elas implementam? Ou, em outras palavras, quanto e como se tem conseguido superar a primeira concepção da questão habitacional, gerando outros processos, que ultrapassem a mera provisão da moradia?

2.3

Direito à moradia, direito à cidade e cidadania

Autores como Grillo (1995), quando tratam do tema da moradia, na perspectiva dos direitos, do ‘outro’ que habita a cidade e da integração ao espaço urbano, invariavelmente, operam com o conceito cidadania.

“(...) los ocupantes ilegales ‘no merecen’ ser integrados a la ciudad...para acceder al progreso los sectores populares deben asimilarse a cierto ‘modo de vida’ que los homogeneiza como habitantes de la ciudad (...)” (Grillo, 1995, p.116, 117).

A discussão sobre cidadania hoje tem se tornado bastante mais complexa, na medida em que lhe foram sendo incorporadas outras idéias, como as de solidariedade, direito expresso em lei, direito natural e participação, entre outras. Marshall (1967) amplia o conceito cidadania como composto por direitos civis, direitos políticos e direitos sociais.

(...) pretendo dividir o conceito de cidadania em três partes, ou elementos, que chamarei de civil, política e social. O elemento civil é composto de direitos necessários à liberdade individual (...) Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político (...) O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar na herança social (...). (Marshall, 1967, p.63, 64).

A estas idéias, são acrescentadas o sentido de pertencimento a uma comunidade política, o exercício efetivo dos direitos através da participação e a identidade. Embora não de forma explícita, a idéia de exclusão está presente nesta última concepção, na medida em que se entende a cidadania como “inclusão”, ou como “integração” segundo as palavras de Grillo, acima mencionadas.

Mas, o que é um excluído, ou seja, o “não-cidadão”?

O excluído não pertence à cidade?

Qual seria, então, o parâmetro para decidir sobre a sua inclusão?

Consumo? Trabalho?

Onde estaria a essência da cidadania, ou melhor, o que é que a garante?

A partir da década de 1930, no Brasil, a cidadania passou a ser identificada ao trabalho formal e seus benefícios. Construiu-se assim uma relação diretamente proporcional: quanto maior a inclusão no sistema formal de trabalho, tanto maior o grau de cidadania. Questão fortemente enfatizada também nas primeiras décadas do século XX na Argentina, de forma decisiva no mandato do Presidente General Juan Domingo Perón, o status cidadão era associado crescentemente à posição de assalariado, obreiro, enfim o “trabalhador”. Santos (1979) analisa esta chamada “cidadania regulada” e a correlação direta que ela estabelece entre o emprego formal e a garantia dos direitos de cidadania.

É importante ressaltar que não estamos aqui fazendo uma defesa de que a cidadania possa estar dissociada do direito ao trabalho, mas sim, que ela não é sinônimo de uma determinada e – muito mais grave – única ou excludente condição de inserção no mercado de trabalho. Isso é ainda mais relevante, em um

contexto em que as transformações ocorridas no mundo do trabalho configuraram - especialmente a partir da década de 1990 - uma realidade que não mais nos permite afirmar que a luta pela cidadania deva ser a luta pela carteira de trabalho assinada.

Como observa Cocco (2001), no contexto “pós-fordista” surgiu uma nova qualidade do trabalho, a que ele chama de “trabalho imaterial”, que tem a ver com aquelas atividades que se relacionam com a comunicação, a informação, o *design*, o *marketing* e a pesquisa, entre outras. A produção se desmaterializou, o trabalho se socializou e a produção intelectual se publicizou. Isso não equivale a dizer que a produção de bens materiais desapareceu, mas ela passou a se subordinar às atividades imateriais e lingüísticas que re-qualificaram o regime de acumulação. O eixo do “fordismo” era a integração produtiva e a relação salarial e pertencer a este sistema era ter direito aos direitos (Cocco, 2001). Hoje é a cidadania que torna possível a inserção produtiva e não vice-versa.

Garcia Canclini (1995) afirma que o fato de ser cidadão não tem a ver somente com os direitos reconhecidos pelos aparatos estatais, àqueles que nasceram num território, mas também, com as

“(...) práticas sociais e culturais que outorgam sentido de pertencimento e fazem sentir diferentes aqueles que possuem uma mesma língua, semelhantes formas de organização e satisfação das suas necessidades” (Garcia Canclini, 1995, p.19).

Os direitos, como observa o autor, importam como algo que se constrói e se transforma, na relação com práticas e discursos sociais. Eles indicam o grau de reconhecimento dos outros, como sujeitos de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas. O conceito de cidadania atual está intimamente relacionado a este processo de reestruturação das articulações entre o público e o privado, ao re-ordenamento da vida urbana, ao declínio do papel social dos Estados e à reorganização dos atores políticos tradicionais. Recentemente, ele sofreu modificações importantes, na medida em que as tecnologias audiovisuais vêm deslocando a vinculação do cidadão, do plano do trabalho para o das suas práticas de consumo (Garcia Canclini, 1995).

Na área habitacional, a cidadania – entendida como o “direito à moradia” e a um *habitat* adequado - esteve garantida nas letras das constituições nacionais e das cartas internacionais de direitos humanos, porém os Estados não foram capazes de fazer efetivo este direito. Não desejamos deixar a impressão de que a

eles não correspondam estas e outras obrigações sociais, mas, talvez, já seja tempo de superar a dicotomia de que apenas o Estado, ou o mercado, serão capazes de enfrentar a questão habitacional.

A sociedade, como portadora e fonte de poder político, tem praticado novas formas de intervenção que não são estatais, nem privadas. Estas novas formas de mobilização e ação não reduzem a cidadania ao simples reconhecimento dos direitos, mas incluem o compromisso dos cidadãos com uma concepção do bem-estar que lhe é própria e, conseqüentemente, com perspectivas futuras de uma vida urbana diferenciada (De Grazia, 1999). Entendemos a intervenção das ONGs como parte desses novos movimentos sociais e iniciativas da sociedade civil que, pertencente às redes sociais de trocas recíprocas, enfrentam as problemáticas sociais a partir de seus próprios recursos.

2.4

Privado, público e público não-estatal

Historicamente, as ações e políticas estatais, particularmente na América Latina, foram definidas como “públicas” e, conseqüentemente, o “espaço público” - definido em oposição ao espaço privado - foi sendo progressivamente identificado como um espaço “estatal”. A mudança de conteúdos do conceito cidadania, que vem ocorrendo nas últimas décadas, ao relativizar o limite entre público e privado, implicou também uma re-conceituação do “espaço público”, definindo contornos cada vez mais “societários” em uma escala inversamente proporcional ao seu tradicional entendimento como “estatal”. Neste contexto, e em resposta às marcas deixadas pela história no aparato conceitual com o qual trabalhamos, fala-se hoje do fortalecimento do “espaço público não-estatal”, uma importante ferramenta para discutir as novas formas de mobilização social. Garcia Canclini (1995) sugere que, na atualidade, é necessário aceitar que o “espaço público” transborda a esfera das interações políticas clássicas. Trata-se de re-conceber a esfera pública, sem subordiná-la ao Estado, nem dissolvê-la na sociedade civil, reconstituindo-a na tensão entre estas duas esferas de poder.

A esfera pública é um campo no qual certos símbolos e tradições, tais como o papel do Estado, por exemplo, são fortalecidos. Entretanto, é nela também que os processos sociais inovam e renovam forças, que podem atribuir diferentes significados, ou ênfases, aos mesmos conceitos. O equilíbrio entre estas duas

esferas, contido no conceito “espaço público não-estatal”, evitaria os riscos de simplificações.

O protagonista deste novo espaço é a “sociedade civil” que, por sua vez, como já vimos, não se constitui como um corpo homogêneo sendo, tanto fonte de solidariedade, quanto reflexo das desigualdades econômicas e sociais (Bresser Pereira, 1998). Vale lembrar que a “sociedade civil” foi inicialmente pensada pelos filósofos iluministas como sinônimo de “sociedade política”, em oposição à sociedade ou ao estado de natureza. A partir de Hegel, a “sociedade civil” passou a ser concebida em oposição ao Estado, englobando o mercado. Neste trabalho não estamos falando de nenhuma destas concepções de “sociedade civil”.

A concepção que informa este trabalho deriva de dois recentes processos históricos que contribuíram para a re-conceituação e o fortalecimento do conceito “sociedade civil” nas últimas décadas: as revoluções ocorridas na Europa Central e Oriental, em 1989, e o crescente sentimento de que as sociedades ocidentais ainda não encontraram uma fórmula mágica, que seja capaz de promover a estabilidade social. Desta maneira, o crédito para esta re-conceituação pertence aos europeus do Leste. Para eles, o Estado “totalizador” ameaçava extinguir a capacidade dos indivíduos de se agruparem e formarem comunidades, sem o que, os seres humanos estariam incompletos (Wolfe, 1992). O reconhecimento da necessidade de uma divisão de espaços que fosse tripartite, em substituição à dualidade do locus de poder – Estado e mercado -, tornou-se rapidamente evidente, e o conceito “sociedade civil” – e com ele o seu corolário, o “espaço público não-estatal” – transformou-se na idéia que completaria a nova trindade de exercício do poder político - Estado, mercado e “sociedade civil”. Por estas razões, a “sociedade civil” é um conceito político que, nos últimos anos, tem sido entendido como uma terceira esfera de poder, ao lado das tradicionalmente reconhecidas: o Estado e o mercado. Segundo Bresser Pereira (1998), embora esta visão seja aceitável, é importante lembrar que a “sociedade civil” é a sociedade articulada e equilibrada de acordo ao poder que detêm os diversos grupos ou indivíduos que a conformam. Ela está composta por indivíduos que derivam o seu poder da riqueza, do conhecimento ou da capacidade organizativa que detêm, ou por grupos articulados em organizações não-governamentais ou corporativas (Bresser Pereira, 1998).

Com todos estes antecedentes, podemos pensar esse “espaço público não-estatal” como um espaço de superação da lógica do interesse privado dominando o público? (Sennett, 1988).

Seria possível assumir que o papel das ONGs pode ser importante, no sentido de produzir novos relacionamentos, provocando o encontro entre sujeitos ativos, que reconhecem a si mesmos, e aos outros, como integrantes de uma mesma rede social, apesar e a partir das suas diferenças?

2.5

Dois exemplos de um novo paradigma

O desejo de responder a estes questionamentos nos levou a organizar a pesquisa em dois momentos. Primeiramente nos ocupamos com os aspectos quantitativos ligados à questão habitacional no Brasil e na Argentina, a partir da década de 1970, com o objetivo de compreender os principais movimentos e os resultados alcançados pelas políticas públicas da área habitacional até os nossos dias. Este estudo está, principalmente, baseado nos censos populacionais oficiais de ambos os países (Brasil, IBGE 1991, 1996, 2000; Argentina, INDEC 1991, 2001), com ênfase nas cidades em questão. Nele estão contidas informações sobre os valores do déficit habitacional em cada uma das cidades, os conceitos de déficit trabalhados, os elementos que o compõem, os níveis de urbanização em cada contexto, entre outros. A idéia aqui é a de contribuir para um panorama comparativo da questão habitacional nas duas realidades nacionais -Rio de Janeiro e Córdoba-, buscando entender historicamente as suas semelhanças e diferenças.

O segundo momento da pesquisa se constitui de uma análise, de caráter qualitativo, dos dois exemplos de ONGs, tomadas como representativas dos seus respectivos contextos regionais e nacionais. No Rio de Janeiro estivemos trabalhando junto à Fundação Bento Rubião¹ e na cidade de Córdoba fomos acolhidos pela organização *Servicio Habitacional y de Acción Social* - SeHAS².

¹ A Fundação Bento Rubião está localizada no Centro da Cidade (Avenida Beira Mar 216/401) na cidade do Rio de Janeiro. Gostaríamos de agradecer o apoio oferecido pela Diretoria da ONG, particularmente o Engenheiro Jose Mauricio de Azevedo Cardoso, Coordenador do projeto Direito à Habitação, que nos franqueou os arquivos da instituição, bem como permitiu o acesso pleno aos documentos e pessoas ligadas ao projeto em estudo.

² A organização SeHAS está localizada no bairro de Villa Siburu (Bv Del Carmen 680) na cidade de Córdoba. Da mesma maneira, agradecemos o apoio oferecido pela Diretoria da ONG, particularmente a Arquiteta Graciela Maiztegui, Coordenadora da Área de Recursos Humanos,

Neste trabalho apresentamos as principais características da configuração atual das referidas ONGs, os elementos que estruturam ambas as experiências, as suas formas específicas de trabalho, as suas visões da questão habitacional e as relações intra e extra-organizacionais estabelecidas por elas, entre outros temas de análise. Para tanto, realizamos entrevistas com técnicos e profissionais, bem como com alguns dos beneficiários dos seus projetos, utilizando questionários e analisando a documentação produzida pelas equipes técnicas das mesmas, seus arquivos fotográficos, entre outras formas de documentação.

A Fundação Bento Rubião é a única ONG da cidade do Rio de Janeiro que enfrenta a questão habitacional há mais de 15 anos. Na cidade de Córdoba a escolha foi feita em base ao conhecimento prévio de várias ONGs daquela área, e o critério de seleção levou em consideração a sua história, bem como a possibilidade de realização de uma pesquisa junto aos seus arquivos. A SeHAS conta uma trajetória de 30 anos trabalhando na questão habitacional.³

2.5.1

Variáveis para análise das ONGs

As seis variáveis de descrição e análise das ONGs, que utilizamos na pesquisa foram apropriadas de um estudo metodológico, realizado em 1995, pela ONG *Servicio de Promoción Humana* – SERVIPROH, da cidade de Córdoba e adaptados para os fins aqui propostos. Este material de análise está publicado no documento *Procesos de organizaciones de base: Diagnostico, evaluación, técnicas e instrumentos* (SERVIPROH, 1995).

Entendemos que elas oferecem uma visão abrangente do funcionamento e da efetividade das organizações e que, por haverem sido definidas por uma ONG com forte experiência nesta área, estas variáveis mantêm vinculação com a percepção das próprias organizações sobre a questão habitacional, seus problemas e limites. Por estas razões, adotamos este conjunto de variáveis para a análise comparada das duas ONGs que estaremos estudando e que descrevemos a seguir:

Capacitação e Relações Interinstitucionais, quem nos apoiou no acesso às informações institucionais que aparecem neste trabalho.

³ Existem na cidade de Córdoba mais três ONGs trabalhando no campo do *habitat* popular, elas são: Cecopal, Taller Mugica e Serviproh.

1. **Estrutura interna.** O grau de formalidade que alcança uma organização, partes que a conformam e modo em que se interconectam.
 - 1.1. Institucionalidade formal: disposição de um conjunto de normas e instrumentos legais que habilitam a organização como pessoa jurídica;
 - 1.2. Missão: motivo do surgimento da organização. Principal objetivo a partir do qual se estruturam e elaboram suas metas e programas;
 - 1.3. Organograma: organização hierárquica das áreas e profissionais. Forma que a organização adquire para a consecução dos seus objetivos e planos.

2. **História organizacional.** O caminho transitado pela organização desde o seu início até hoje. Refere-se aos fatos que ela resgata como determinantes na sua conformação e a sua percepção das condições históricas do momento.
 - 2.1. ONG e contexto: influência das forças políticas, históricas e culturais no surgimento da organização. Tipo de perfil que elas imprimiram na organização;
 - 2.2. Etapas para a consolidação: fatos que são reconhecidos como pontos de partida ou de ruptura na vida da organização. Mudanças de objetivos, de rumo, de visão, reestruturação, etc;
 - 2.3. Configuração atual: resultado dessa história vivida. Forma como a organização se conforma e vê hoje a si mesma. Elementos que manteve ao longo da história, características que a definem;

3. **Funcionamento interno.** O modo em que se estrutura e operacionaliza o trabalho/gestão, partindo do desempenho de papéis e funções dos seus membros.
 - 3.1. Forma de governo: modelo de gestão institucional escolhido, definição das autoridades e atribuições;
 - 3.2. Objetivos gerais: formulação dos grandes princípios da ação. Estabelecimento de programas para seu cumprimento;
 - 3.3. Financiamento: fontes externas/internas, públicas/privadas, que dão suporte econômico às ações. Tipo de vínculo estabelecido com essas instituições e métodos de controle;

3.4.Demandas: caminho que segue uma petição (de uma cooperativa, associação, comunidade, etc) no processo de atenção/tratamento. Forma de encaminhamento e critérios utilizados;

4. **Relações organizacionais.** A capacidade da organização de estabelecer relações sociais e/ou políticas com outras instituições/organizações.

4.1.ONG e outras ONGs/movimentos sociais: conhecimento de outras ONGs que trabalham na área, realização de projetos em parceria, produções conjuntas, defesa de um mesmo interesse, participação em instâncias de intercâmbio, discussão, denúncia, etc;

4.2.ONG e organismos internacionais: motivos da relação, tipo de participação das Organizações Internacionais nas decisões da ONG. Participação da ONG em espaços de discussão internacionais;

4.3.ONG e organizações de base (cooperativas, associações, etc): formas como a ONG facilita e fomenta a participação da Organização de Base no seu interior. Tipo de vínculo que mantém após o término de um projeto/assessoria;

4.4.ONG e órgãos públicos: tipo de relação (colaboração, confronto, negociação, parceria,etc). Mecanismos desenvolvidos para articular espaços. Participação em espaços públicos de discussão.

5. **Capacidades organizacionais.** A incorporação e apropriação de modos e procedimentos lógicos para desenvolver os propósitos da organização, abordar dificuldades e crescer institucionalmente. Serão identificados os seguintes elementos: formas de planejamento, de discussão dos objetivos e instrumentos utilizados para realizar as avaliações oportunas, tanto da organização quanto dos projetos em curso.

6. **Funcionamento da equipe técnica da área habitacional.** O estabelecimento das bases metodológicas de ação, modo em que desenvolve as capacidades, detecta as debilidades e trabalha os projetos com as comunidades.

6.1. Pressupostos político-ideológicos: linhas de pensamento, convicções, ideais que orientam as escolhas no tipo e forma do trabalho que é realizado;

6.2. Papel do Serviço Social: ação profissional nos projetos, desafios, especificidade.

2.5.2

Aspectos a serem analisados nos projetos

Para efeito de pesquisa qualitativa e avaliação dos projetos, foi selecionado um projeto representativo de cada uma das ONGs. Na Fundação Bento Rubião, foi selecionado o projeto intitulado **Projeto Habitacional da Colméia (1994-2002)** e na SeHAS selecionamos o **Projeto *Vivienda Propia* Vi-PRO (1993-2002)**. A escolha destes projetos obedeceu a um conjunto de critérios, dentre os quais destacamos o fato de que tivessem sido desenvolvidos ao longo da década de 1990, contando com a assessoria da ONG e que estivessem expostos a algum tipo de avaliação e seguimento sistemáticos, realizados pelos próprios técnicos do projeto. Além disso, buscamos selecionar projetos que tivessem sido desenvolvidos utilizando recursos, tanto locais, quanto externos.

Os aspectos a serem analisados em cada um desses projetos foram definidos a partir de uma combinação das variáveis recém descritas, com um conjunto de elementos utilizados para a análise de projetos de desenvolvimento local e que adotou a seguinte configuração:

1. Aspecto urbano:

- Localização;
- Infraestrutura básica.

2. Aspecto histórico:

- Iniciativa do projeto;
- Duração do projeto/Etapas.

3. Aspecto construtivo:

- Tecnologia utilizada;
- Tipo de propriedade do terreno;
- Características das moradias antigas e das novas.

4. Aspecto financeiro:

- Agente financiador;
- Aportes comunitários;
- Outros aportes;

- Administração;

5. Aspecto social:

- Participação da base social;
- Mecanismos de convocação e mobilização;
- Problemas enfrentados;
- Beneficiários diretos e indiretos.

6. Impactos:

- Mudança nas condições de vida;
- Surgimento de outras iniciativas;
- Auto-estima, aptidões desenvolvidas;
- Participação em espaços públicos

Tanto as variáveis para a descrição e análise das ONGs, quanto os aspectos analisados nos projetos desenvolvidos pelas mesmas, foram tomados em cada uma delas, separadamente. Este trabalho foi realizado através da leitura dos relatórios internos elaborados pelos seus profissionais e dos documentos gerados pelas próprias instituições para o seu gerenciamento interno, das entrevistas diretas e dos questionários respondidos pelos profissionais que participaram nos dois projetos estudados. As entrevistas abordaram questões gerais das organizações buscando compreender os conceitos centrais com os quais estas duas ONGs vêm enfrentando a questão habitacional e os questionários foram utilizados para aprofundar questões mais específicas da intervenção profissional e dos projetos selecionados (Ver Anexos 8.4, Modelos de Entrevistas e Questionários).

A partir do contato com as ONGs e do aprofundamento nas características deste universo “público não estatal” espera-se obter insumos que permitam uma reflexão sobre os limites mas, sobretudo, sobre as potencialidades destas organizações; representantes neste trabalho de um novo paradigma de ação e mobilização coletiva. Trata-se apenas de dois exemplos, mas existe a possibilidade de abrir com eles um horizonte de alternativas para estudos futuros, para as ONGs analisadas e, especialmente, para o Serviço Social como profissão que se origina e identifica com as distintas problemáticas sociais que conformam a questão social e que deve, por isso, procurar refletir e agir desde a potencialidade e não desde a resignação.