

## 4 Protagonistas dos seus próprios enredos

Duas ONGs - e seus projetos - ocuparão nossa atenção nos próximos dois capítulos: a **Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião**, que trataremos por FBR, e a organização *Servicio Habitacional y Acción Social*, a qual denominaremos SeHAS daqui em diante.

Para analisar o alcance social e a efetividade material destas duas ONGs, no enfrentamento da questão habitacional nas cidades do Rio de Janeiro e Córdoba durante a década de 1990, respectivamente, utilizaremos as variáveis apresentadas no capítulo 2. Os dados que aqui serão descritos e discutidos foram colhidos diretamente junto a estas organizações, através de pesquisa documental nos seus arquivos, de entrevistas semi-estruturadas com profissionais de ambas e sob a forma de preenchimento de questionários. Na FBR, além destes canais, foi possível estabelecer contato com a equipe de profissionais de Serviço Social e com o coordenador do projeto “Direito à Habitação”, José Mauricio de Azevedo Cardoso, um contato que muito nos ajudou a esclarecer dúvidas e a ter acesso a informação relevante, não sistematizada, sobre a instituição e sobre o projeto selecionado como exemplo para análise.

Neste capítulo nos ocuparemos da apresentação dos dados selecionados sobre estas ONGs, justapondo os materiais provenientes de cada uma delas ponto a ponto, com a intenção de facilitar a comparação direta dos seus conteúdos e dinâmicas. Em um segundo momento, apresentaremos os elementos correspondentes a dois projetos específicos, selecionados para análise sistemática: o **Projeto Habitacional Colméia (1994-2002)**, da FBR e o **Projeto Vivienda Propia Vi-PRO (1993-2002)**, da SeHAS. Estes serão tratados individualmente, a partir dos aspectos considerados relevantes para análise, descritos no capítulo 2.

Finalmente, no capítulo 5 o conjunto destas informações será analisado, tentando conjugar seus conteúdos e estabelecer as pontes entre as respostas obtidas, as categorias teóricas trabalhadas e a realidade observada.

### 4.1 Duas novas atrizes em um velho cenário

A **Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião**, FBR, é uma organização não-governamental que desenvolve atividades no Estado

do Rio de Janeiro na área da “*proteção, defesa e garantia do acesso à terra e à moradia digna*” desde 1986 (FBR, 1998, p.1). Desde 1996, a FBR adquiriu a figura jurídica de Fundação, estando portando submetida à auditoria do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, através da Curadoria de Fundações. Na época da sua fundação, a personalidade jurídica encontrada foi a de uma “associação civil sem fins lucrativos”. A transformação da figura jurídica se justificou a partir do desejo de lhe conferir uma maior transparência institucional, na medida em que ela passou a ser passível de auditoria externa, aumentando, como consequência a sua credibilidade e facilitando o seu acesso a fundos públicos e privados e às isenções fiscais, entre outros benefícios legais. (FBR, s/d)

Atualmente, a FBR assume como sua missão:

“Promover a difusão, a defesa e a garantia do exercício dos Direitos Humanos fundamentais, especialmente aos sociais, com ênfase nos direitos da criança e do adolescente e à moradia digna, apoiando a luta e a organização das populações pobres, **protagonistas de seu próprio desenvolvimento**” (FBR, 2003, p.3).

[Grifo nosso]

A organização conta com um total de 43 profissionais de diferentes áreas (Direito, Arquitetura, Engenharia, Serviço Social, Pedagogia e Administração) e a colaboração de agentes sociais que participam nos projetos para crianças e adolescentes em diferentes favelas. A FBR trabalha nas áreas de moradia, infância e adolescência, e desenvolvimento local para os direitos humanos. Para tanto ela se estrutura através dos seguintes programas:

- **Terra e habitação**, com o objetivo de “divulgar e garantir o direito à moradia digna da população pobre, levando em conta suas necessidades e cultura, bem como promovendo o fortalecimento da organização, mobilização e autodeterminação popular” (FBR, 2003, p.15). Para o melhor desenvolvimento das suas atividades este programa se dividiu, em 1995, em dois projetos: “Direito à Terra” e “Direito à Habitação”;
- **Criança e adolescente**, com o objetivo de “implementar o sistema de garantia de direitos previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, em suas três vertentes: promoção/atendimento direto, controle e responsabilização” (FBR, 2003, p.25). Este programa utiliza três projetos/estratégia para atingir suas metas: “Projeto Recreativo Clube União e Lazer”, “Projeto Girassol” e “Projeto Quebrantar”;

- **Desenvolvimento para os Direitos Humanos**, com o objetivo de “garantir o exercício dos Direitos Humanos, apoiando e fortalecendo as organizações comunitárias, através de suas lideranças (formais, informais ou potenciais), contribuindo para sua articulação a outros atores e para sua mobilização na perspectiva do desenvolvimento das comunidades e do movimento social mais amplo” (FBR, 2003, p.33). Três projetos conformam este programa, a saber: “Projeto de fortalecimento e desenvolvimento local de comunidades faveladas”, “Projeto de articulação e desenvolvimento dos movimentos sociais” e “Projeto de formação em Direitos Humanos”, a ser criado brevemente.

Para os fins a que se destinam este trabalho, nos interessa particularmente o programa **Terra e Habitação** e dentro dele o Projeto “Direito à habitação”. Este projeto tem como objetivos:

“Desenvolver a solidariedade e a consciência cidadã da população pobre da região metropolitana do Rio de Janeiro, através da educação no espírito cooperativista, levando-os a uma convivência fraterna e à participação sócio-política em suas comunidades, bairros e cidade; melhorar a situação de *Habitat* destas famílias; elevar seu nível de emprego e renda, fortalecendo uma rede de economia solidária” (FBR, 2003, p.17).

Alguns dos resultados alcançados pelo programa **Terra e Habitação**, da FBR, durante a década de 1990 foram:

- Articulação de comunidades faveladas na avaliação e proposição de emendas à lei orgânica do Município do Rio de Janeiro.
- Participação na Campanha nacional pela Criação do “Fundo Nacional de Moradia”.
- Participação no “Movimento Nacional de Luta pela Moradia” e na “União Nacional dos Movimentos de Moradia”.
- Articulação e mobilização de comunidades visando a criação do Fórum, do Fundo e do “Conselho Municipal de Moradia e do Bem estar Social”.
- Participação do Fórum de Reforma Urbana Nacional.
- Filiação ao “Habitat Internacional Colition” – HIC.
- 1403 moradias construídas ou reformadas;
- 11 cooperativas/grupos viabilizados;

- Elaboração de projetos sociais e arquitetônicos - urbanísticos e implantação/construção dos mesmos, beneficiando famílias desabrigadas por chuvas (convênio com o movimento VIVA RIO).
- seis seminários realizados;
- duas unidades de geração de renda implantadas;
- três publicações realizadas;
- participações em fóruns e articulações em torno da Reforma Urbana.

A organização *Servicio Habitacional y Acción Social*, SeHAS começou formalmente as suas atividades em 1979 contando com o apoio de outra instituição, o *Centro Experimental de la Vivienda Económica* (CEVE), adotando a forma de centro privado, sem fins lucrativos, de prestação de serviços, pesquisa e capacitação. Atualmente, a SeHAS funciona no bairro *Villa Siburu*, da cidade de Córdoba. Desde a sua fundação as atividades e projetos que desenvolve estão voltadas para a superação de situações de marginalização social e pobreza, através da participação, da capacitação, da organização e da solução das necessidades básicas dos setores mais pobres.

Esta ONG trabalha nos campos de *habitat*, juventude, gênero, educação não-formal e empreendimentos produtivos associativos. Realiza seus projetos vinculada com organizações populares, com o Estado - em diferentes níveis -, com outras organizações da sociedade civil e com agências de cooperação internacional. Na atualidade, a SeHAS conta com 38 profissionais provenientes de distintas áreas, tais como, Serviço Social, Psicologia Social, Desenho Gráfico, Comunicação Social, Arquitetura, Engenharia, Economia e Direito. Seu trabalho se realiza através de equipes interdisciplinares, vinculadas de forma permanente e dinâmica, para a prestação de serviços, pesquisa, difusão e capacitação de recursos humanos.

Em termos dos resultados alcançados desde a sua fundação podemos destacar:

- Ofereceu assistência técnica integral a 30 *villas de emergencia* e novos bairros, constituídos a partir de população dispersa, em projetos de capacitação, organização e *habitat*;
- Capacitou dirigentes de aproximadamente 60 organizações de Córdoba, através de cursos regulares de capacitação de dirigentes;

- Promoveu a realização de oito projetos de lotes urbanizados, habitação mínima e organização com 1.150 famílias de setores pobres não pertencentes às *villas de emergencia*;
- Na área de juventude, apoiou 15 grupos de jovens na cidade de Córdoba e 40 no interior;
- Nos últimos anos trabalhou em 12 *villas* e bairros em questões de gênero, na perspectiva que hoje permeia quase todos os programas da organização;
- Esta encarregada do apoio local aos programas de atenção a grupos vulneráveis em dois bairros, em colaboração com, pelo menos, 15 outras instituições;
- Realizou vários estudos e pesquisas, entre eles o “Diagnóstico das *villas de emergencia* da cidade de Córdoba” (1992/1994), o “Estudo de emprego/ingresso da união de organizações de base pelos direitos sociais, UOBDS” e o “Estudo da população pobre que não mora nas *villas de emergencia* da cidade de Córdoba”, e
- Promoveu a criação de espaços de participação coletiva e a formação de redes de ONGs, tais como, o “Encontro de organizações não-governamentais da Argentina”.

#### 4.1.1

### Estrutura interna

#### Institucionalidade formal

Como já vimos anteriormente, do ponto de vista do seu formato jurídico, a FBR passou de “associação civil sem fins lucrativos” para “fundação” ao final de dez anos de existência (1986-1996), enquanto a SeHAS vem mantendo, desde 1979, o seu formato de centro privado, sem fins de lucro, para a prestação de serviços, pesquisa e capacitação.

Dois elementos são comuns a estas formas institucionais: a ausência da busca do lucro e a gestão civil organizada - não estatal - das instituições.

#### Missão

Do ponto de vista da sua missão principal, a FBR se define como uma organização cujo objetivo é o de:

“Defender, difundir e contribuir para a efetivação dos direitos fundamentais da pessoa humana, dando prioridade aos Direitos das crianças e dos adolescentes e ao Direito à moradia adequada” (FBR, s/d, p.2).

Por sua vez, a SeHAS declara com sendo sua missão:

“Colaborar ativamente nos processos de democratização da nossa sociedade, fomentando formas de democracia organizada, com um equilíbrio entre: um Estado capaz de cumprir seu papel de promotor do bem comum e o desenvolvimento econômico e social e uma sociedade civil fortalecida” (SeHAS, *website* consultado em junho, 2003).

Em ambas as definições, fica claro o aspecto político fundamental das duas ONGs, que tem a ver com o enfrentamento da questão habitacional no quadro do “direito à cidadania”, bem como a presença - implícita ou explícita - da busca por uma sociedade civil fortalecida.

### **Organograma**

A FBR funciona com cinco instâncias de poder e tomada de decisão, quais sejam:

- Conselho fiscal-curador;
- Presidência;
- Vice-presidência;
- Coordenação de áreas, e
- Áreas técnicas e operacionais: Administração, programa **Terra e habitação**, programa **Criança e adolescência**, programa **Educação para os direitos** e programa de **Defesa e garantia de direitos**.

A principal instância deliberativa e de tomada de decisão é o Conselho, cujos participantes não recebem remuneração para dele participar. Este Conselho é responsável pelo monitoramento do cumprimento da missão institucional; pelo estabelecimento dos seus objetivos de longo prazo e pela operacionalização da missão e dos objetivos, através do estabelecimento de estratégias, políticas, plano de atividades, etc. A fundação tem ainda uma Diretoria de primeira linha, constituída pela presidência e vice-presidência - também funções não-remuneradas- e pelas coordenações das áreas, responsáveis pelo nível executivo dos vários programas.

Quanto ao nível administrativo-financeiro, ele se dá através de um Conselho fiscal - subordinado ao Conselho curador - e de uma Gerência administrativo-financeira - subordinada às Coordenações das áreas e programas -, que formam

um colegiado executivo. A organização do nível administrativo-financeiro da FBR passou por um processo de reestruturação em 1995, pouco antes de mudar o seu formato jurídico, recorrendo à contratação de uma consultoria externa para enfrentar esta questão. Esta reorganização se mostrava imperiosa, dado o crescimento institucional que a Fundação experimentava, com o alargamento orçamentário, o crescimento no número e na diversidade das fontes financiadoras, o incremento de projetos e estratégias e o crescimento do pessoal, entre outros. Este crescimento exponencial de fatores originou a necessidade de um aprimoramento da capacidade e dos instrumentos de gestão da FBR. A referida consultoria, após levantamento de dados, elaborou um diagnóstico, propôs sistemas e instrumentos e capacitou a equipe técnica para sua operacionalização.

O organograma institucional da SeHAS está igualmente composto por cinco instâncias de poder, muito comparáveis à estrutura da FBR, ainda que mantenha ligeiras diferenças em termos dos seus conteúdos:

- Assembléia de sócios (comparável ao Conselho curador);
- Comissão diretiva: presidente, secretário, tesoureiro, primeiro suplente e segundo suplente (comparável à Diretoria de primeira linha);
- Comissão revisora de contas (comparável ao Conselho fiscal);
- Áreas de serviço: assistência técnica a população dispersa, assistência técnica a *villas*, capacitação de dirigentes, capacitação de recursos humanos, difusão e relações interinstitucionais, crédito, vulneráveis, pesquisa, sistematização e avaliação, infância - juventude e redes;
- Áreas de disciplinas: economia, edição, legal, social e técnico–construtiva.

A grande diferença a ser apontada em termos do organograma funcional das duas ONGs é o fato de, por ser uma fundação, a FBR é passível de auditoria externa obrigatória em suas contas.

Observe-se que a área de pesquisa constitui, na ONG SeHAS, uma área diferenciada daquelas que trabalham especificamente com *habitat*, gênero, crianças, etc. Mais tarde este será um ponto assinalado pela FBR como debilidade que está sendo trabalhada, a priorização ou não desta seção talvez seja uma das razões desta fragilidade.

#### 4.1.2

### História organizacional

#### ONG & contexto

A história da FBR inicia-se com a Pastoral de Favelas, na década de 1970, época em que as políticas do BNH e o SFH já não estavam mais voltados para as populações de baixa renda. Cresciam neste momento as chamadas “periferias” urbanas, as favelas e os loteamentos periféricos. A remoção era a política adotada pelo governo para “solucionar” o “problema” das favelas, retomando um discurso do fim de século, moralista, sanitarista e repressor do “fenômeno” favela. Neste contexto, a FAFEG conclamava as associações de moradores para lutarem contra a remoção, mas o *“sumiço de muitas lideranças de moradores das favelas, o atrelamento das associações ao Estado e a sensação de impotência (...) fizeram com que muitas associações passassem a trabalhar pela remoção”*(Burgos, 1998, p.37).

Ocorridas, sobretudo, até 1975, as remoções de favelas representam um dos capítulos mais violentos na história do Estado Brasileiro. A Igreja, especialmente através do trabalho da Fundação Leão XIII, acompanhava a lógica daquele momento, adotando como objetivo a “cristianização das massas”, a partir da visão de que as favelas eram aglomerações de sub-proletários, promíscuos, alcoólatras, supersticiosos, criminosos e marginais (Perlman, 1997, p.125). A luta dos moradores das favelas se centrava, então, no desejo de permanência e de urbanização das áreas por elas ocupadas.

Da mesma maneira, a SeHAS iniciou o seu trabalho em meados da década de 1970, em um contexto de regime militar na Argentina, que implicou na repressão a qualquer forma de organização popular. Começou apoiando o desenvolvimento de processos organizativos em várias *villas de emergencia* de Córdoba e de Reconquista, Província de Santa Fé, porém, sem estabelecer contatos entre ambas.

As duas organizações começam a trabalhar à margem de qualquer organismo do Estado, no caso da SeHAS com apoio do *Centro Experimental de la Vivienda Económica* (CEVE) e no caso da FBR com a cobertura da Igreja Católica. Os objetivos foram estabelecidos em sintonia com a visão daqueles organismos que os apoiavam.

Apesar do contexto de exceção e forte repressão às atividades reivindicativas, ambas ONGs, naquele momento dois grupos pequenos de profissionais e militantes, iniciaram um caminho de luta e busca de participação dos setores mais silenciados.

### **Etapas para a consolidação**

Também nos anos 70, um grupo de militantes políticos da cidade do Rio de Janeiro, sensíveis a essa situação de conflito na remoção das favelas e ao descaso com os Direitos Humanos, se associaram à Arquidiocese daquele estado para criar a Pastoral de Favelas. Deste grupo participavam também algumas importantes lideranças comunitárias. O objetivo da Pastoral de Favelas era o de garantir à população acesso e regularização da posse da terra, através da organização de associações de moradores, ou de grupos organizados, no sentido de esclarecê-los quanto aos seus direitos, criando possibilidades para a população se fixar nos locais que já ocupavam (Santana, 1999).

Em 1986, parte deste grupo, por já não comungar os objetivos da Pastoral de Favelas, que se voltaram para a evangelização tradicional, fundou o Centro de Defesa dos Direitos Humanos. Mais tarde, este Centro assumiu o nome Bento Rubião, em homenagem a um dos seus membros que falecera.

A FBR começou os seus trabalhos com apenas um programa e, mais tarde, outros profissionais passaram a fazer parte da instituição, trabalhando com demandas voltadas para os problemas da criança e do adolescente. Em 1996 o Centro de Defesa de Direitos Humanos passou a se constituir como uma Fundação.

A ONG SeHAS iniciou formalmente as suas atividades em 1979, graças a uma oportunidade oferecida pelo *Centro Experimental de la Vivienda Económica*. De forma parecida à FBR, a SeHAS nasceu em um contexto adverso para as associações populares, a partir de um centro de reflexão sobre a questão habitacional, formado por intelectuais e militantes de toda ordem pelos direitos sociais. Sua primeira etapa, entretanto, havia se desenvolvido no contexto de maior repressão do Estado, entre os anos de 1975 e 1980. No começo da década de 80, ainda sob o regime militar, a SeHAS promoveu os primeiros contatos entre os grupos populares com os quais trabalhava e membros de outras ONGs de promoção do desenvolvimento, organizando a *Red Nacional Encuentro de*

*Entidades No Gubernamentales para el Desarrollo* (SeHAS, *website* consultado em junho, 2003).

A segunda etapa de consolidação da SeHAS, ocorrida entre os anos de 1983 e 1986, se desenvolveu em um contexto democrático, caracterizando-se por algumas mudanças de estratégias. Neste período promoveu-se um desenvolvimento simultâneo e conjugados dos grupos atendidos, com o objetivo de facilitar sua articulação; equilibraram-se os espaços de capacitação, reflexão e análise conjunta dos diversos grupos e incrementou-se a assistência técnica direta. Desta maneira, multiplicou-se o trabalho, passando de quatro para dez organizações nas *villas* e duas em setores da chamada “nova pobreza” urbana de Córdoba. Paralelamente, a partir de 1983 a ONG começou a ser procurada para desenvolver programas de capacitação de dirigentes, na cidade e outras províncias da Argentina. Em 1986 foi constituído o *Movimiento Nacional Comunitario por el Habitat Popular*, formado por cinco redes regionais. Trata-se do primeiro movimento de âmbito nacional da década de 1980 e suas reivindicações estão ligadas à propriedade da terra, aos serviços básicos e à moradia (SeHAS, *website* consultado em junho, 2003).

O último período de consolidação da SeHAS, após 1986, tem a ver com o fortalecimento destas redes e com a abertura de um espaço para discutir a utilização de um crédito que o governo nacional levantou junto ao Banco Mundial. Participando deste debate, a SeHAS conseguiu introduzir cláusulas relativas à habitação popular - aqui chamada de *vivienda social* - nos mecanismos de concessão de crédito proveniente deste recurso, o que significa dizer que, pela primeira vez o governo aceitava incorporar modificações à política nacional de habitação, propostas pela sociedade civil através das suas organizações.

As etapas superadas pelas ONGs desde a sua criação apresentam um elemento comum que, possivelmente, seja aquele que explica a sua permanência no tempo: ambas tiveram clara a sua missão, procurando mantê-la intacta mas, ao mesmo tempo, se permitiram o diálogo com outras organizações e conseguiram se inserir em instâncias superiores. Outro elemento comum é a incorporação de novas temáticas, conforme a realidade demandava, como os Direitos da Criança e do Adolescente, as problemáticas relacionadas a gênero e iniciativas vinculadas à saúde comunitária. Poderíamos arriscar dizer que, neste processo de desenvolvimento e fortalecimento das duas ONGs, a FBR cresceu,

fundamentalmente, no seu quadro profissional e técnico; aprimorando metodologias e estratégias para sua intervenção nas comunidades e aumentando consideravelmente os programas implementados. Entretanto, a SeHAS compartilhava o espaço com outras ONGs da mesma área, que começavam a surgir na cidade, fato que fortaleceu as discussões sobre a questão do *habitat*, e se inseriu em movimentos regionais e nacionais que levantavam a bandeira do *habitat* popular.

### **Configuração atual**

A FBR, após um processo de avaliação interna e auditoria externa, redefiniu algumas estratégias dos seus programas, se recolocou no contexto sociopolítico local e reestruturou as suas relações com outros atores. Desta maneira, ela desenvolveu, nos últimos anos, ações que buscam superar os problemas que foram identificados naquela avaliação. Especificamente, no âmbito do programa **Terra e Habitação** e seus projetos **Direito à Moradia** e **Cooperativas Habitacionais**, que nos ocupam, a Fundação vem trabalhando para se articular com o governo municipal, para estabelecer parcerias com a Caixa Econômica Federal e para capacitar os seus cooperados, no sentido de garantir a sua participação no cenário político da cidade, entre outras ações. Suas atividades estão destinadas à abertura, tanto da própria Fundação, quanto dos grupos com os quais ela trabalha, aos movimentos mais amplos que vêm se desenvolvendo na cidade, em relação à questão habitacional.

O que se assiste na FBR hoje é uma mudança de enfoque, passando da prioridade na construção de moradias por mutirão - envolvendo as famílias e administrando um fundo rotativo - para um projeto de “*constituição de cooperativas populares de direito e de fato, que produzam consciência e prática cidadã, moradias e renda, inserindo-se na construção de uma economia popular solidária*” (FBR, 1995, p.3).

A SeHAS, como organismo da sociedade civil, realiza hoje uma ação política pública – não-estatal e de caráter político não-partidário - mediante a sensibilização, a difusão, a capacitação de recursos humanos e a ação coordenada em redes de ONGs, com capacidade de influência na sociedade civil e no Estado. A ONG pesquisa e analisa a questão habitacional e as políticas sociais, realiza atividades de capacitação, apoio ao desenvolvimento organizacional, planejamento e execução de programas e projetos para a solução das necessidades sociais básicas não satisfeitas.

Hoje o grande elemento em comum das duas ONGs é a ênfase na formação de cooperativas habitacionais a partir das quais os grupos se organizam e enfrentam as suas necessidades.

Na história das ONGs vemos como elas foram se adaptando às particularidades do novo contexto, ontem autoritário, mais tarde democrático, as vezes de abertura financeira, outras vezes de incertezas. Na busca de articulação com atores da mesma área e no estabelecimento de parcerias para o trabalho conjunto e financiamento, foram se redesenhando as relações com o Estado, originalmente rejeitadas, e com ONGs/organismos de financiamento internacionais.

Como diz Bombarolo (1999, p. 3) a década de 1990 encerrou uma “etapa potente, criativa, marcada pela transgressão, a confrontação, a paixão, a militância...” Mas a história continua e estas organizações fazem frente aos desafios deste novo milênio, afirmando seu desafio de colaborar na busca de soluções habitacionais integrais para os setores pobres ou empobrecidos.

### **4.1.3 Funcionamento interno**

#### **Forma de governo**

Como já vimos antes, a instância máxima de poder da FBR é o seu Conselho curador - um espaço de atividades não-remuneradas -, que é responsável pelo cumprimento da missão institucional, pela sua operacionalização e pelo desenvolvimento de estratégias, políticas, plano de atividades, etc. Ainda, como instância principal de poder, a Fundação tem uma Diretora de primeira linha – igualmente não-remunerada -, constituída pelas presidência e vice-presidência.

Na SeHAS as decisões de caráter político são tomadas pela Assembléia e pela Comissão diretiva e as decisões operativas são comungadas pelas esferas da direção e das chefias das áreas envolvidas em cada projeto.

Autárquicas, as ONGs definem suas linhas de ação e tomam as decisões independentemente de qualquer instância superior. Na tomada de decisões prevalece a hierarquia estabelecida pelos seus próprios membros. Como organizações que se autodefinem integrantes do espaço público não-estatal, elas têm autonomia para tomar as decisões inerentes à organização e seus projetos

tendo apenas as obrigações e compromissos, com os governos e organismos internacionais, decorrentes do financiamento de alguns dos seus projetos.

### **Objetivos gerais**

A FBR reconhece como seus objetivos fundamentais:

- Assessorar juridicamente aos grupos sob ameaça de remoção; aos grupos com possibilidade de regularização do terreno que ocupam e aos grupos de desabrigados/sem teto;
- Assessorar na criação, viabilização e funcionamento de Cooperativas Habitacionais Populares;
- Elaborar projetos de arquitetura-engenharia e acompanhamento da construção de equipamentos urbanos em favelas;
- Implementar ações de educação popular em torno de demandas, direitos e deveres no campo da moradia;
- Pesquisar e elaborar propostas em articulação com outras ONGs e movimentos sociais, visando a criação e/ou implementação de políticas públicas. (FBR, 2003)

SeHAS assume como objetivos a serem alcançados:

- Fomentar a participação crescente dos setores populares nos distintos âmbitos de poder local e nacional, buscando a superação da exclusão e da pobreza destes setores e o fortalecimento da sociedade civil;
- Desenvolver conhecimentos dos temas da pobreza, da exclusão social e das políticas públicas, difundindo e sensibilizando a sociedade civil e o Estado, sobre a situação dos setores sociais mais pobres e propondo bases para a solução dos seus problemas. (SeHAS, website consultado em junho, 2003)

A importância dada à pesquisa e análise da problemática habitacional está presente nestas ONGs e a elaboração de propostas alternativas de resolução não só para serem implementadas por elas, mas para serem consideradas pelos governos nas suas políticas. As duas têm tentado influir nas políticas públicas elaboradas pelos distintos níveis de governo, em seus respectivos países.

A assessoria técnica, o trabalho participativo e de educação continuam sendo os norteadores dos objetivos específicos e projetos implementados por ambas as ONGs. Neste sentido, a FBR tem começado, através da equipe de

Serviço Social, a investir na relação entre as diversas cooperativas e motivar a sua participação em Jornadas de Cooperativismo e movimentos de luta pelos direitos. A SeHAS também tem trabalhado neste sentido incentivando a participação das cooperativas na *Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales* (UOBDS), manifestando a importância destes espaços de discussão, negociação com outros atores e pressão popular.

É oportuno ressaltar que na cidade do Rio de Janeiro existe uma menor presença de espaços deste tipo ou de organizações interessadas no problema habitacional, o que faz necessário o contato com ONGs e grupos de outras cidades e ainda de outros países, como é o caso do Uruguai e os grupos dedicados ao cooperativismo, com quem a FBR mantém importante vínculo.

### **Financiamento**

A FBR conta atualmente com o suporte econômico de várias instituições internacionais para o desenvolvimento dos seus projetos, além do Fundo Rotativo, composto pelas cooperativas e a Fundação. Deste conjunto de instituições participam o MISEREOR e a Katholische Zentralstelle, da Alemanha; *Habitat for Humanity*, dos Estados Unidos e a *Netherlands Organization for International Development Cooperation*, NOVIB, da Comunidade Européia.

Da igual maneira, a SeHAS recebe apoio financeiro de entidades internacionais e organismos multilaterais, porém esta ONG também se beneficia de apoio financeiro que recebe para alguns dos seus projetos do governo nacional argentino - através do *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas*, CONICET e do *Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad*, CENOC -; do governo provincial - através da *Agencia Córdoba Ciencia* - e do governo municipal.

A importância das relações entre as ONGs com os governos é manifestada também no financiamento que elas recebem. Ambas as ONGs têm procurado essa relação, por entender que é responsabilidade dos Estados garantir este Direito e elas têm trabalhado nesse sentido, com ou sem este apoio. Além dos projetos habitacionais existe o trabalho relacionado com a terra e a infra-estrutura básica, no qual os governos têm, ou deveriam ter, muito mais ingerência daquela manifestada até agora. Além do financiamento exterior, as organizações consideram fundamental a participação dos governos nos projetos por elas implementados. A SeHAS tem conseguido importantes acordos através da *Mesa*

*de Concertación* (espaço integrado pelos governos, ONGs da área do *Habitat* popular e Organizações de Base), mas eles dependem da vontade política dos participantes que representam as instâncias políticas.

### **Demandas**

A FBR trabalha para responder às necessidades de atendimento da população pobre do estado do Rio de Janeiro, na área dos Direitos Humanos, especialmente aquelas relacionadas à criança e ao adolescente, à regularização fundiária e à moradia. Os procedimentos de atendimento principiam com o encaminhamento das demandas, de acordo com a área de atuação de cada projeto. O atendimento leva em consideração a sua viabilidade, as suas características físicas, jurídicas e sociais e as motivações dos seus proponentes. No caso das demandas encaminhadas por agências do poder público, para o estabelecimento de parcerias, por exemplo, a preocupação central da Fundação é com capacidade do órgão proponente de cumprir com as obrigações assumidas e a existência de motivações político-partidárias, já que estas não interessam à FBR.

Na SeHAS as demandas recebidas são provenientes da sua população beneficiária. Estas são analisadas pelos Comitês de planejamento, conformados pela Direção e os chefes das áreas de serviços envolvidos. As decisões são tomadas levando em conta a missão institucional da SeHAS, as linhas de ação estratégicas e os projetos que se encontram em curso.

Geralmente as demandas superam a capacidade receptiva das ONGs, e elas priorizam, então, àquelas que podem ser incluídas em projetos já em andamento ou que estejam alinhadas com as metas perseguidas, avaliando a possibilidade de abrir novas frentes de ação e de financiamento. Por exemplo, o caso que descreveremos do grupo Vi-Pro consistiu numa demanda que chegou à SeHAS sem possibilidade de ser atendida, mas que a ONG começou um trabalho *ad odorem* de assessoramento e apoiou o grupo na busca de recursos financeiros para posterior implementação dos projetos.

#### **4.1.4 Relações organizacionais**

##### **ONG e outras ONGs / movimentos sociais**

Os integrantes da FBR participam de redes, fóruns e movimentos sociais, através de um trabalho de articulação política interna e externa exercido pela

Fundação. Podemos citar como alguns dos movimentos nos quais a FBR tem representação a “Associação Brasileira de ONGs”, ABONG; a “Rede de Cooperativismo”; o “Fórum de Cooperativismo Popular”; o “Movimento Nacional de Direitos Humanos”; a “Agenda Social”; o “Movimento Popular de Favelas” e a “Central dos Movimentos Populares”.

A ONG SeHAS realiza projetos em parceria com diversas ONGs locais, tais como o *Servicio de Promoción Humana*, SERVIPROH; o *Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal*, CECOPAL; a *Asociación La Minga* e *Taller Carlos Mugica*. Além disso, a organização é membro do *Encuentro de Entidades No Gubernamentales para el Desarrollo* e da *Red de Educación Popular Confluencia*.

Da mesma forma, ambas organizações consideram fundamental sua participação em espaços nos quais a temática do *habitat* seja discutida. Estas relações estão condicionadas, especialmente, pela realidade em que cada uma delas está inserida. Como foi observado anteriormente, no caso de Córdoba existem várias ONGs da área que compartilham espaços e buscam alternativas. No Rio de Janeiro, a FBR tem procurado a sua inserção particularmente em movimentos mais amplos, que nucleiam diferentes ONGs (como é o caso da Abong) ou que trata da temática a nível regional (caso da Rede de Cooperativismo).

### **ONG e organismos internacionais**

As ações e projetos da FBR estão apoiados, na sua maioria, em aporte financeiro e, conseqüentemente, no controle de gestão e de desenvolvimento de projetos de organismos internacionais. A Fundação participa das conferências internacionais promovidas pelas Nações Unidas e recebe apoio de importantes organizações internacionais, tais como, MISEREOR, UNICEF, BID, NOVIB, *Katolische Zentralstelle*, *Habitat For Humanity*, *Low Income Housing Fund* e *Inter-American Foundation*, IAF.

Da mesma maneira, a SeHAS mantém uma relação permanente com organismos internacionais de relevância para obter apoio financeiro para os seus projetos e para garantir a participação dos seus representantes em eventos internacionais. A ONG já recebeu apoio de organizações como, MISEREOR, IAF, BID, ONU e *Habitat International Coalition*, HIC.

O fato de estas organizações dependerem, em grande medida, do financiamento externo, apresenta em certas ocasiões, conflitos derivados do tipo de intervenção que a ONG quer imprimir, de acordo às particularidades do seu contexto e dos grupos com os quais trabalha e às exigências dos organismos. Ainda assim, elas conseguem se apropriar daquelas estratégias ou objetivos colocados pelos agentes financiadores e combiná-los com a visão local e as necessidades daqueles que elas consideram serem os protagonistas dos projetos.

### **ONG e organizações de base**

Na FBR os representantes da comunidade formam parte da própria equipe da Fundação e o contato desta com a comunidade se intensifica através da realização de projetos conjuntos. No caso dos projetos habitacionais, esse contato é alimentado e aprofundado, especialmente, através das cooperativas que são criadas e dos seus sócios: as famílias que participam do projeto.

Por seu lado, a SeHAS assessora atualmente uma federação de organizações populares que centraliza 110 organizações, a *Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales*, da cidade de Córdoba.

O papel desenvolvido pelas organizações de base é fundamental para as ONGs, porque através delas é que os projetos são organizados. As organizações de base são as portadoras da voz dos sócios e as que recebem os benefícios dos organismos financiadores, as ONGs ocupam, neste sentido, uma posição de mediação. Estabelece-se, assim, um vínculo forte que faz com que as ONGs, no caso da FBR por exemplo, incluam lideranças comunitárias no seu corpo profissional e técnico e faz com que, no caso da SeHAS, as organizações de base queiram receber as diretrizes e assessoramento das ONGs. É claro que esta relação tem seus momentos de conflitos, mas é um vínculo baseado no trabalho e na persecução de um objetivo comum.

### **ONG e órgãos públicos**

A FBR já trabalhou com algumas instâncias governamentais relevantes para o desenvolvimento dos seus trabalhos, destacando-se a sua participação nos “Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente” - da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro -, através do Programa APD-RIO. Recentemente, a Fundação foi chamada a participar, em conjunto com o Governo Federal, no desenvolvimento de uma nova proposta de Política Habitacional, desenvolvida pelo Ministério das Cidades.

De maneira comparável, a SeHAS já trabalhou em parceria com os governos municipal, provincial e nacional, tanto em projetos da ONG, quanto em políticas elaboradas pelos governos, que solicitaram a ação da organização.

É constante a busca das ONGs pela participação dos governos nos projetos habitacionais e a sua tentativa de incorporar novos elementos às políticas por eles aplicadas. Com a visão de que a parceria é um caminho tortuoso, porém frutífero para as populações, é que elas procuram manter abertas as linhas de comunicação com os organismos governamentais.

#### **4.1.5**

##### **Capacidades organizacionais**

Na FBR a assessoria dos projetos é feita por uma equipe interdisciplinar, abrangendo os campos social, jurídico, urbanístico-arquitetônico, de engenharia e administrativo-financeiro. Realiza-se o diagnóstico da situação e o planejamento das atividades. Elaboram-se os projetos sociais e físicos, buscam-se os recursos financeiros, articulam-se outros atores e se inicia a construção. As estratégias, instrumentos e processos são diferenciados conforme as características de cada grupo, das suas lideranças e das condições sócio-econômicas apresentadas. Desta maneira, a Fundação não dispõe de um modelo único de gestão ou intervenção aplicável a todos os projetos.

No ano de 2000 a Fundação realizou uma avaliação e planejamento estratégico profundos. Naquele momento foi analisado o contexto que influenciava - criando obstáculos ou potencializando - a ação da Fundação. A sua capacidade de planejamento já vinha sendo ampliada e aprimorada pelos distintos programas, nas suas áreas de atuação, porém, no trabalho concreto junto às comunidades, a sua capacidade mais desenvolvida e enriquecida ao longo dos anos foi a de execução. A adesão e paixão da equipe técnica, a experiência acumulada pela Fundação e os bons resultados alcançados – tanto qualitativos, quanto quantitativos - são provas do crescimento da capacidade de intervenção da FBR. No entanto, seus profissionais apontam para a necessidade de aprimorar as metodologias de coleta e processamento de informações, de monitoramento do cumprimento de metas e da elaboração de parâmetros de avaliação. Pontos que atualmente estão sendo definidos e melhorados no funcionamento dos projetos.

Na SeHAS, cada chefe de área de serviço realiza um planejamento das atividades a serem desenvolvidas pela sua área e os seus correspondentes orçamentos. Este planejamento é submetido à aprovação da Direção, após haver sido discutido e aprovado pelo Comitê de Planejamento Geral, do qual participam a própria Direção, a gerência de administração e todos os chefes das áreas de serviços e disciplinas. Utiliza-se uma metodologia geral desenhada pela própria SeHAS para a intervenção, que se adapta de acordo com as situações particulares de cada projeto e ao contexto no qual ele está sendo desenvolvido.

A área de pesquisa, sistematização e avaliação desenvolveu uma metodologia de avaliação que se aplica semestralmente a cada um dos projetos em andamento e os resultados são discutidos nos Comitês de Planejamento Geral. A partir destas discussões são elaboradas as análises críticas necessárias e os ajustes da metodologia de trabalho, entre outros aspectos passíveis de adaptações.

O dia-a-dia no trabalho das duas ONGs muitas vezes acaba reduzindo a necessidade de sistematizar as intervenções e de avaliação à busca das fragilidades e fortalezas na implementação dos projetos. A FBR assinala isto como um fator que dificulta a avaliação necessária. A equipe profissional fica sobrecarregada e com muitas demandas das comunidades atendidas, problema que vêm nos últimos anos procurando resolver, estabelecendo instâncias e metodologias para a intervenção e avaliação. Como foi observado no item da estrutura interna das ONGs, a SeHAS apresenta a área “pesquisa, sistematização e avaliação” como uma área a mais de trabalho. Provavelmente este grupo, criado especificamente para estas atividades, é um dos motivos para que a organização possa fortalecer a produção de conhecimentos (publicações, criação de uma metodologia de ação e de uma matriz de avaliação para todos os projetos, que é aplicada semestralmente) e o aprimoramento das suas intervenções.

#### **4.1.6**

#### **Funcionamento da equipe técnica**

##### **Pressupostos político-ideológicos**

Como já foi descrito, a FBR tem como objetivo principal a defesa dos Direitos Humanos da população pobre, especialmente aqueles relacionados à criança e ao adolescente, à moradia e à regularização fundiária. O princípio do cooperativismo é essencial e orienta as experiências dos projetos **Direito à**

**Moradia e Cooperativas Habitacionais**, nosso objeto de estudo junto à Fundação. Outros conceitos centrais para o trabalho da Fundação são os de cidadania; auto-sustentação; protagonismo político e organização popular.

Para a ONG SeHAS os conceitos principais são os de autogestão e “empoderamento” das organizações populares e suas redes. Aqui também aparece a busca de protagonismo para grupos participantes, como autores e condutores dos processos. Além destes conceitos, a SeHAS trabalha com uma concepção gradualista dos processos de resolução das necessidades básicas; reconhecendo um paralelismo e simultaneidade nas atividades de planejamento – incluindo diagnóstico, programação, execução e avaliação - e o entendimento geral de que a solução das necessidades básicas não pode prescindir de apoio técnico interdisciplinar.

A ação política não está ausente nos pressupostos das ONGs, mas está configurada como uma ação não partidária, daí partem os conceitos que fundamentam a concepção que as ONGs têm dos processos coletivos populares e sua potencialidade. As duas resgatam princípios que tem a ver com estes processos e seus atores na busca da satisfação de necessidades insatisfeitas.

### **Papel do Serviço Social**

O trabalho da equipe da FBR com a comunidade compreende atividades de capacitação; realização de assembléias; reuniões com as comissões de cooperados, para organizar o trabalho de gestão e mutirão; elaboração de regulamentos e acordos internos; visitas domiciliares e o fomento da participação dos cooperados em fóruns, conferências e seminários.

Na área habitacional a ONG trabalha em quatro planos:

- **Individual/familiar:** elaborando estratégias para abordar problemas relacionados com alcoolismo, drogas, discriminação, conflitos de gênero, violência doméstica, deficiência física, infância, adolescência abandonada;
- **Comunitário:** focaliza em problemas interpessoais e familiares, demandas comunitárias, potencialização da solidariedade, conscientização em torno a direitos e deveres;
- **Institucional:** visando a formação de cooperativas, são desenvolvidos processos de implementação e avaliação de projeto, capacitando diretamente a diretoria da cooperativa, e

- **Desenvolvimento das lideranças locais:** nos campos dos Direitos Humanos, da consciência sociopolítica e das ferramentas práticas para o exercício de liderança, tais como, articulação e formação de redes, reuniões, comunicação e mobilização comunitária e redação de projetos entre outros.

A SeHAS, por sua vez, desenvolve material didático e gráfico para as reuniões com os grupos; organiza oficinas; convoca os sócios; acompanha a formação das cooperativas nos aspectos sócio-organizativos; capacita e mobiliza os integrantes dos diferentes projetos.

O papel do Serviço Social é considerado, nas duas ONGs, como peça fundamental na organização e mobilização dos grupos comunitários para posterior implementação dos projetos, momento em que os técnicos do Serviço Social continuam intervindo, apoiando as lideranças das cooperativas. Especificamente a FBR ressalta a revalorização do Assistente Social no interior da ONG depois de ter trabalhado em algumas comunidades sem este tipo de profissional e ter experimentado resultados fracos na área social. Hoje, todos os projetos que a FBR implementa conta com a presença de, pelo menos, um assistente social.

A descrição das duas experiências de projeto que se segue, tem por finalidade apresentar um material documental que permita compreender e analisar a forma com que cada uma das ONGs em estudo realizou, na prática, aquilo que se propôs como objetivos. Nosso desejo era o de ter uma visão aproximada da distância que existe entre ação e intenção. Conhecer as características de cada um destes projetos pode contribuir para esclarecer os princípios que os nortearam e compreender o alcance e os limites dos instrumentos de intervenção de que efetivamente se dispõe.

A escolha destes dois projetos habitacionais, em particular, obedeceu a um conjunto de critérios pré-estabelecidos, com o objetivo de garantir a sua comparabilidade e a sua adequação para o estudo do valor analítico das categorias teóricas que estruturam este trabalho, a saber: *habitat*, cidadania e espaço público não-estatal. Estes critérios são os seguintes:

- A experiência deveria ter envolvido um grupo considerado de baixa renda;
- Ela deveria ter sido realizada na década de 1990;

- Seu financiamento deveria ser proveniente de fontes externas à ONG - governamentais ou não;
- Suas etapas deveriam estar concluídas e avaliadas pela própria ONG, e
- O processo deveria ter sido permanentemente acompanhado pela equipe técnica da ONG.

## 4.2

### **Uma Colméia em Campinho: união e organização**

Como exemplo de projeto de intervenção, que reunisse estas condições na FBR, selecionamos o **Projeto Habitacional da Colméia**, realizado entre os anos 1994 e 2003. Os aspectos dos projetos que estaremos descrevendo neste capítulo foram discutidos no capítulo 2 e a análise dos seus alcances e limites estará desenvolvida no capítulo seguinte.

#### **Aspecto urbano**

**Localização.** A Cooperativa Colméia está localizada no Conjunto Campinho, bairro de Campo Grande. A região de Campo Grande constitui-se de terras planas cercadas por montanhas a leste e pela bacia do Rio Guandu a oeste. O bairro, que faz parte da Zona Oeste da cidade, ainda mantém resquícios de zona rural. Inicialmente foi área de engenhos de açúcar. A partir da década de 1950, com a abertura da Avenida Brasil, a região passa a integrar-se à malha urbana com a proliferação de loteamentos e construção de conjuntos habitacionais.

**Infraestrutura básica.** A Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro assumiu o compromisso de dotar a área da infraestrutura necessária, porém, como o compromisso não foi honrado, a comunidade, de forma precária, estendeu as redes de água e esgoto. Os problemas foram solucionados, mas não da forma como fora previsto no projeto.

#### **Aspecto histórico**

**Iniciativa do projeto.** O vínculo começou a partir da união – realizada a partir da Associação de Moradores do bairro - de um grupo de famílias que pagavam um valor de aluguel elevado, moravam em casa de parentes ou em áreas de risco. Liderados por um membro da comunidade que era assessora da vereadora Jurema Baptista, pelo Partido dos Trabalhadores do Rio de Janeiro, eles

entraram em contato com a FBR. Inicialmente a ação tinha um caráter político, mas, posteriormente, o grupo decidiu se fazer independente de qualquer orientação político-partidária e continuar como organização civil independente.

O objetivo da equipe da Fundação, num primeiro momento, foi o de criar uma forma autônoma de organização daquela população, indo mais além da construção das moradias. A idéia era que o aprendizado necessário para construir as casas servisse de estímulo para a integração da comunidade.

**Duração do projeto/Etapas.** A experiência constou de três etapas de implementação denominadas, Fase I, II e III. Em cada etapa seriam construídas vinte e três, sete e quatro casas, respectivamente. O vínculo entre a FBR e a comunidade formalizou-se em 1994, ano em que Bento Rubião prestou assessoria às 50 famílias para a organização de uma cooperativa de habitação e para a elaboração dos projetos de infra-estrutura. No ano seguinte a cooperativa começou a elaborar os estatutos jurídicos e o processo de regularização da cooperativa, com o apoio da equipe da Fundação.

Entre novembro de 1996 e dezembro de 1998 realizou-se a Fase I, com a construção das 23 casas, com o compromisso assumido pela Prefeitura de realização das obras de infra-estrutura, porém este não se concretizou. Como uma forma de compensação, a Prefeitura enviou materiais para a construção de uma rede de esgoto, que foram utilizados na construção de um primitivo sistema, executado pela própria população, através de mutirões.

Posteriormente foi se conformando na cooperativa um grupo de oito famílias, que moravam em barracos e pagavam aluguel, e o trabalho com esse grupo foi denominado “Colméia Fase II”. O grupo sofreu algumas perdas, congregando finalmente sete famílias. Em praticamente seis meses a cooperativa havia construído as sete casas da segunda etapa. No ano de 2002 começou a Fase III com a construção de mais quatro unidades habitacionais, obra em processo de finalização.

### **Aspecto construtivo**

**Tecnologia utilizada.** O Projeto Colméia utilizou materiais de construção convencionais e como mão-de-obra adotou o sistema de mutirão.

**Tipo de propriedade do terreno.** O projeto se constituiu na construção de casas novas por ajuda mútua em um igualmente novo terreno, com área livre, não

acidentado e situação jurídica em processo de legalização. O terreno foi concedido pela Prefeitura do Rio de Janeiro para que as famílias construíssem nesse local as suas casas.

**Características das moradias antigas e das novas.** Em termos das moradias anteriores, todas as famílias compartilham o fato de virem de condições de moradia absolutamente precárias. Sua origem, no entanto, é diversificada, pois elas não provêm necessariamente de uma origem geográfica comum. A maioria destas famílias também esteve morando por um tempo em casas de parentes ou em casas alugadas a valores baixos para o mercado, porém muito altos para o seu nível de ingresso familiar.

As novas moradias construídas têm uma área de 60 m<sup>2</sup>, divididos em dois pavimentos, contendo o pavimento térreo uma sala, uma cozinha-área de serviço, varanda e banheiro e no primeiro pavimento, dois quartos e uma varanda. (Ver Anexos 8.3, Arquivo fotográfico)

### **Aspecto financeiro**

**Agente financiador.** MISEREOR e o Fundo Rotativo da FBR.

**Recursos comunitários.** Cada família tinha que participar do mutirão trabalhando 17 horas semanais. Além das contribuições familiares ao Fundo Rotativo e a participação nas reuniões e eventos da cooperativa. Algumas famílias continuam contribuindo ao Fundo (R\$ 61 mensais, sendo R\$ 11 para a Cooperativa), como foi inicialmente pactuado para colaborar com a realização de outros projetos. Este pagamento não é de caráter obrigatório.

**Outros recursos.** As contribuições da equipe profissional da FBR e verbas circunstanciais da Prefeitura do Rio de Janeiro.

**Administração.** A administração do Projeto Colméia foi realizada através do Conselho do Fundo Rotativo, constituído pela cooperativa em parceria com a FBR e contando com a colaboração das comissões de trabalho da cooperativa, tais como, secretaria, tesouraria, auditoria, captação de recursos, produção e mobilização.

### **Aspecto social**

**Participação da base social.** A comunidade que se reuniu em Campinho para a realização do projeto Colméia participou ativa e diretamente da

constituição e regularização da sua cooperativa; da discussão e elaboração dos projetos; das reuniões semanais e do trabalho de mutirão.

**Mecanismos de convocação e mobilização.** Foram utilizados os formatos de reuniões, assembléias e visitas domiciliares. Em diferentes momentos do processo, os obstáculos trabalhados pela assessoria estiveram ligados à fragilidade da estrutura organizacional da comunidade; à presença de lideranças centralizadoras; à ausência de capacitação; à limitação de recursos; à falta de transparência na diretoria e à pouca iniciativa dos cooperados.

**Problemas enfrentados.** Outros obstáculos surgiram especificamente em decorrência da ausência de um profissional da área social. Inicialmente participou da experiência um agente social e posteriormente uma estagiária de Serviço Social, porém, de forma não integral ou permanente, acompanhando apenas a fase inicial do projeto e se retirando por dificuldades organizacionais ou pessoais. Assim a experiência continuou se desenvolvendo com apoio dos técnicos da área de engenharia, arquitetura e direito. A observação desta fragilidade levou a que, mais tarde, ficasse estabelecida a participação obrigatória de um Assistente Social nos projetos de **Cooperativas Habitacionais**.

Na etapa final da experiência surgiram problemas com relação ao projeto original aonde constava que o terreno seria delimitado e fechado (tipo condomínio), seria construída a sede da Cooperativa, instalada a infraestrutura básica, e com relação às características da moradia. Como exemplo, podemos mencionar que a planta, as dimensões e a distribuição das casas foram integralmente discutidas com as famílias, as mesmas que preferiram que as casas ficassem sem acabamentos, porém que tivessem maiores dimensões, sendo estabelecida área de 60 m<sup>2</sup> de edificação. A idéia era que o acabamento, a seu tempo, seria realizado individualmente pelas famílias, porém, até hoje há casas inacabadas, fato que gera inconformidade entre alguns dos cooperados. Neste caso, os técnicos apontam como falhas do processo a ausência de registros formais dos acordos e decisões tomadas coletivamente e a limitada capacidade de convencimento dos técnicos para com os cooperados sobre os principais obstáculos a serem enfrentados, este último aspecto, decorrente do afã dos profissionais de permitir que eles decidissem livremente sobre o projeto. (Ver Anexos 8.3, Planta Moradia Padrão)

**Beneficiários diretos e indiretos.** O projeto Colméia atendeu diretamente a trinta e quatro famílias. Os benefícios indiretos não foram mensurados pela Fundação.

## **Impactos**

**Mudança nas condições de vida.** O projeto Colméia garantiu para estas famílias o acesso à moradia, à propriedade e à infraestrutura urbana, minimizando a sua situação inicial de segregação espacial e social absoluta. A partir do momento em que as famílias passaram a morar nas suas próprias casas, independentemente dos problemas de acabamento que persistem para algumas, o seu nível de vida subiu, em função da dignidade e possibilidade de projeção que uma moradia própria proporciona. Paralelamente, o nível econômico destas famílias também melhorou, na medida em que propiciou uma economia com o aluguel. As prestações das casas correspondem hoje a aproximadamente R\$ 60,00 (sessenta reais), um valor aceitável quando comparado ao de um aluguel de uma casa na mesma área, que representa hoje cerca de cinco vezes mais.

A efetividade do projeto Colméia, bem como o nível de satisfação atingido junto à população da região, podem ser avaliados a partir dos resultados das entrevistas, que realizamos no bairro no segundo semestre de 2003. (Ver Anexos 8.2, Gráficos que sistematizam e sumarizam as respostas obtidas nas entrevistas)

**Surgimento de outras iniciativas.** O projeto Colméia deu origem a um Centro de Formação Profissional, que foi desenvolvido em parceria com a ONG Campo (Centro de Assessoria ao Movimento Popular) que realiza atividades de capacitação profissional, educação ambiental, educação infantil e geração de trabalho e renda na cidade do Rio de Janeiro.

**Auto-estima, aptidões desenvolvidas.** A participação no projeto propiciou a aquisição de conhecimentos básicos de construção civil; desenvolvimento da capacidade de comunicação entre as famílias da cooperativa; desenvolvimento do nível de participação das famílias; fortalecimento da solidariedade inter-grupal; formação de lideranças comunitárias e o desenvolvimento da capacidade de gestão e implementação de projetos.

**Participação em espaços públicos.** A cooperativa fundada pelo projeto tem sido o espaço de participação que garante a presença dos seus membros no fórum do cooperativismo e na rede de difusão do cooperativismo popular.

Do ponto de vista da Fundação, o projeto contribuiu para a consolidação dos seus pressupostos e funções, e ajudou a reorientar estratégias e procedimentos. Neste momento a FBR inicia os estudos para o desenvolvimento de novos projetos, incluindo a elaboração dos projetos social e de arquitetura; avaliação jurídica de terrenos; elaboração de estatutos, regimentos internos e contratos e captação de recursos. Foram realizadas visitas a experiências bem sucedidas de mutirão realizadas em São Paulo e no Uruguai, com o objetivo de observar e aprimorar as práticas anteriormente desenvolvidas. Finalmente, a Fundação vem desenvolvendo iniciativas de capacitação nas áreas social, de arquitetura e jurídica, uma outra consequência da estrutura organizativa que se monta a partir da participação neste tipo de projeto.

### 4.3

#### **Famílias dispersas e um projeto aglutinante**

No âmbito da SeHAS, escolhemos o **Projeto *Vivienda Própia, VI-PRO***, desenvolvido entre os anos de 1993 e 2002 com assessoria da ONG, como o seu exemplo de projeto de intervenção a ser estudado, por obedecer satisfatoriamente aos critérios de seleção pré-estabelecidos neste trabalho.

#### **Aspecto urbano**

**Localização.** A experiência de construção deste bairro desenvolveu-se em um terreno localizado no quilometro três e meio do *Camino a 60 cuadras*, na zona sul da cidade de Córdoba Capital.

**Infraestrutura básica.** A prefeitura de Córdoba assumiu com a cooperativa o compromisso de instalar a infraestrutura básica, porém, até hoje as famílias não conseguiram fazer cumprir o que foi prometido pelo estado em sua plenitude. O acordo assumido era o de realização das obras de infraestrutura simultaneamente à construção das casas, porém estas obras somente começaram no mês de setembro de 2001.

O bairro conta hoje com uma rede elétrica precária, que foi instalada pelas próprias famílias. As redes de água, esgotos e o arruamento aberto e nivelado foi realizado pelo governo municipal depois de muita pressão exercida pela comunidade. Também foi construída pela Municipalidade, em 2000/2001 uma

escola primária em um terreno da cooperativa, que foi cedido para este fim com o objetivo de ter na área do bairro uma instituição de educação primária para as crianças das famílias do projeto. (Ver Anexos 8.3, Arquivo Fotográfico)

### **Aspecto histórico**

**Iniciativa do projeto.** O impulso inicial do projeto surgiu de um grupo de famílias que, conhecedoras de duas experiências prévias de construção de bairros com a intervenção da SeHAS, entraram em contato com uma liderança comunitária que havia participado de uma destas experiências anteriores da ONG e, posteriormente com a organização. A partir de 1993, os relatos desta liderança, apresentados durante reuniões improvisadas na rua, em casas particulares e mais tarde numa sala emprestada numa escola, ajudaram o grupo a tomar contato com os passos do processo de construção de um projeto habitacional.

**Duração do projeto/Etapas.** Inicialmente, pelo fato de se tratar de um grupo de “famílias dispersas”, ou seja, composto por pessoas que não se conheciam anteriormente, o objetivo da primeira etapa de trabalho foi o da formação de uma organização. Durante os anos de 1993 e 1994 realizam-se reuniões semanais com a líder Leonor. Neste período, o número de famílias participantes chegou a 400, porém, depois de um tempo algumas delas desistiram da participação. Embora a SeHAS não tivesse possibilidade de incorporar aquele grupo em algum dos seus projetos naquele momento, a ONG decidiu oferecer assistência técnica a partir de recursos próprios. O grupo inicial logo dividiu-se em duas partes, chamadas *Esperanza Unida I e II*, hoje *Asociación Civil Vi-Pro* e *Asociación Civil Parque Esperanza*, respectivamente. As duas associações em seguida se afiliaram à *Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales*, UOBDS.

A segunda etapa começou com a constituição formal da *Asociación Civil Vi-Pro*, após oito meses de trabalho com a equipe técnica. Nesta etapa o objetivo passou a ser o acesso à terra. O grupo foi capacitado em aspectos relacionados ao uso do solo, elaborando um projeto de gestão de financiamento para a compra de um terreno, que foi concretizada ao final de 1994. Durante os dois anos seguintes trabalhou-se a execução dos projetos de loteamento e infraestrutura, a limpeza do terreno e construção do salão comunitário de Vi-Pro, inaugurado em dezembro de 1996.

Na última etapa foram elaborados os regulamentos da organização e da construção das casas, seus protótipos e o organograma de ocupação dos terrenos. A partir do ano 1997, até meados de 2000, foram trabalhados os projetos e levantados os recursos junto aos governos municipal e provincial, com inúmeras dificuldades decorrentes das mudanças no contexto político local e nacional. A construção das 148 moradias foi finalizada, após 20 meses de obras, em março de 2002.

### **Aspecto construtivo**

**Tecnologia utilizada.** O projeto adotou materiais de construção convencionais e foi contratada uma construtora para a sua execução, que realizou as obras dando prioridade na contratação dos próprios cooperados que tivessem conhecimentos e habilidades na área de construção.

**Tipo de propriedade do terreno.** O terreno foi comprado logo após a aprovação do projeto pelo Ministério de Desenvolvimento Social e assim que foram liberados os fundos destinados para tal. Ele está composto por seis hectares (60.000 m<sup>2</sup>) e foi adquirido pela cooperativa pelo valor de \$180.000 (cento e oitenta mil pesos argentinos). Previamente à escolha do terreno, os sócios de Vi-Pro foram capacitados pela equipe técnica da ONG sobre os aspectos relativos às características técnicas e legais que a terra deveria possuir.

**Características das moradias antigas e das novas.** As famílias participantes da cooperativa eram provenientes de diferentes pontos da cidade e de situações igualmente diversas, porém compartilhavam a precariedade ou ausência de moradia anterior.

Para a construção das novas casas a equipe técnica da ONG propôs quatro desenhos de projetos, com superfícies variando entre 65 e 80 m<sup>2</sup>. (Ver Anexos 8.3, Planta definitiva Moradia Padrão). Cada casa está composta por um dormitório, banheiro, copa-cozinha e a possibilidade de ampliação, incorporando mais um ou dois quartos e uma garagem. Entre os quatro desenhos propostos as famílias escolhem dois protótipos, nos quais são efetuadas as modificações sugeridas pelas famílias.

### **Aspecto financeiro**

**Agente financiador.** O projeto Vi-Pro foi financiado pelos governos municipal e provincial de Córdoba. Para a construção do salão comunitário contaram com ajuda financeira de uma ONG da Alemanha (Misereor)

**Recursos comunitários.** Os membros da cooperativa participaram como sócios nas reuniões e nas negociações que a Cooperativa realizou, como mão-de-obra na construção do salão comunitário e como trabalhadores contratados pela construtora na construção do bairro.

**Outros recursos.** O projeto contou com a assessoria técnica e materiais didáticos da SeHAS e com o apoio da UOBDS nas negociações.

**Administração.** As negociações e propostas foram realizadas pela cooperativa, com o apoio direto da equipe técnica da SeHAS. Os fundos foram concedidos em nome da cooperativa, que foi a instituição responsável pela sua administração e controle, bem como dos contratados e dos cronograma e organograma de execução das obras.

### **Aspecto social**

**Participação da base social.** A comunidade participou diretamente das discussões e decisões realizadas em cada etapa, incluindo a compra do terreno, o tempo das negociações, o tipo de projeto de casa e a organização da ocupação do terreno, até a elaboração do regulamento interno da associação e a organização do mutirão, entre outras.

**Mecanismos de convocação e mobilização.** A cooperativa utilizou diversas formas de operação, tais como, reuniões, assembléias, divisão das tarefas e formação de grupos de trabalho, para um melhor tratamento dos problemas que iam surgindo e controle do tempo da construção.

No funcionamento interno da cooperativa houve um alto nível de apropriação do projeto, o que colaborou para uma boa organização e funcionamento da comissão diretiva e dos grupos de trabalho.

**Problemas enfrentados.** Os maiores obstáculos foram os enfrentados com os organismos financiadores, tanto para a aprovação dos projetos, quanto para a concessão dos recursos. Ao longo dos dez anos ocorreram algumas mudanças políticas, que atrasaram o processo em função de novos pedidos ou novas exigências.

**Beneficiários diretos e indiretos.** Foram beneficiadas diretamente 148 famílias. Os beneficiários indiretos não foram estimados pela ONG.

### **Impactos**

**Mudança nas condições vida.** A cooperativa conseguiu o financiamento para moradias de 37 m<sup>2</sup> de superfície, localizadas em um terreno dotado de infraestrutura básica. Adicionalmente, Vi-Pro obteve o apoio do governo provincial para a construção e funcionamento de uma escola primária, garantindo assim o acesso ao serviço de educação básica para as crianças do bairro.

**Surgimento de outras iniciativas.** A formação da cooperativa garantiu às famílias cooperadas uma nova força e instalou a capacidade de gestão de outros projetos como, por exemplo: o movimento pelo estabelecimento da escola primária no bairro; a luta pela conquista da infraestrutura e equipamento comunitário, o refeitório diário que funciona no salão comunitário e a gestão de outros projetos junto a UOBDS.

**Auto-estima, aptidões desenvolvidas.** Entre as aquisições que podem ser salientadas, a cooperativa promoveu a capacitação da sua comissão diretiva e dos associados em diversos assuntos relacionados à compra de terrenos, uso do solo, construção civil, administração de recursos e mecanismos de desenvolvimento interno de uma organização. Neste processo as famílias estão completamente informadas do andamento do projeto, de tal maneira que aprendem a negociar, a elaborar propostas, a tratar com outros atores e interesses e a se fortalecer como um sujeito coletivo.

**Participação em espaços públicos.** Vi-Pro participa ativamente na UOBDS, a entidade que encaminha as propostas à *Mesa de Concertación*, instância de negociação formada pelos governos provincial e municipal, ONGs e organizações de base.

Para finalizar, é importante reiterar que as informações que foram apresentadas sobre as ONGs e seus projetos, foram extraídas exclusivamente dos documentos elaborados pelas próprias organizações, com o objetivo de sistematizar os seus trabalhos. Daí decorreu a necessidade que sentimos de, além de conhecer diretamente os projetos, realizar entrevistas com as famílias envolvidas, para conhecer os seus pontos de vista sobre alguns temas que nos interessam mais diretamente. Este é um procedimento que não havia sido

contemplado no plano inicial deste trabalho, porém, na medida que avançamos na leitura sobre experiências, a partir dos documentos das ONGs, foram surgindo as perguntas que deveriam ser dirigidas àquelas famílias.

No Rio de Janeiro, a FBR facilitou os dados do presidente em exercício da Cooperativa Colméia e, graças à sua colaboração, foi possível estabelecer contato com as famílias e realizar entrevistas com pouco mais de um terço das famílias que compõem o bairro (12 em 34).

No caso da Cooperativa Vi-Pro foi possível conhecer a experiência e entrevistar a presidente da cooperativa sobre algumas questões relativas ao projeto e à ONG. Entretanto, as entrevistas diretas com as famílias não puderam ser realizadas em Córdoba, pois a SeHAS considerava necessária a intermediação de algum dos técnicos que trabalharam no projeto, fato que inviabilizou materialmente a sua execução.

O capítulo que se segue se ocupará da análise das informações aqui apresentadas, bem como do material proveniente destas pesquisas de campo, com o objetivo de compreender os conteúdos e formas dos discursos e das práticas destas ONGs.