



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS  
Salvador - BA - Brasil

---

AS DORES E AS ALEGRIAS DE TRABALHAR COMO 'ONG' COM AS FAVELAS NO BRASIL: O  
CASO DO CEARAH PERIFERIA

**Débora de Barros Cavalcanti Fonseca** (UFAL) - debora\_cavalcanti@hotmail.com  
*Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFAL*

**Hilda Costa** (CEARAH Periferia) - teresahildac@yahoo.com.br  
*Assistente Social da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará*

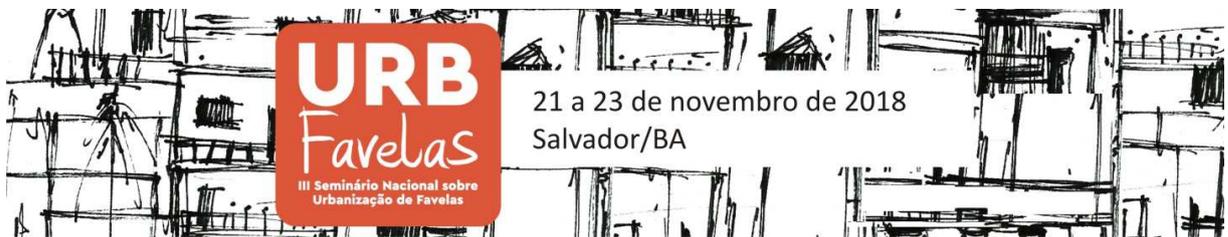


## **AS DORES E AS ALEGRIAS DE TRABALHAR COMO 'ONG' COM AS FAVELAS NO BRASIL: O CASO DO CEARAH PERIFERIA**

**RESUMO:** A relação entre ONGs e favelas tem uma longa e diversificada história no Brasil e, em especial, este artigo tratará dos trabalhos relacionados com projetos de desenvolvimento sócio territorial, incluindo reformas de moradias, urbanização de favelas e construção de conjuntos habitacionais realizados em conjunto por ONGs e comunidades. O caso do CEARAH Periferia é emblemático no sentido da sua história de luta nos últimos 27 anos, com sucessos e dificuldades em exercer a sua missão de proporcionar uma melhor qualidade de vida para os moradores das favelas e comunidades no Estado do Ceará. A sua origem, seus trabalhos, dificuldades financeiras e superação de limitações podem ser úteis para se discutir os rumos da urbanização de favelas no Brasil e o papel da assistência técnica.

**Palavras-chave:** Organização Não Governamental. Projetos de Habitação de Interesse Social. Relações Institucionais.

ST – 1: Projeto, Processo, Superação de Limitações

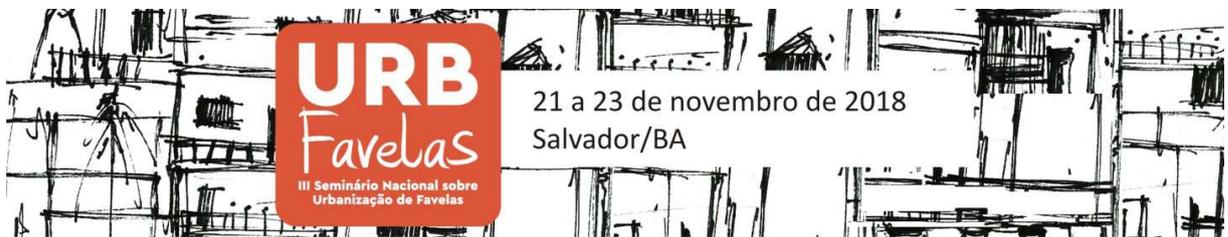


## 1 ONGS NO BRASIL E NO MUNDO: UMA BREVE INTRODUÇÃO

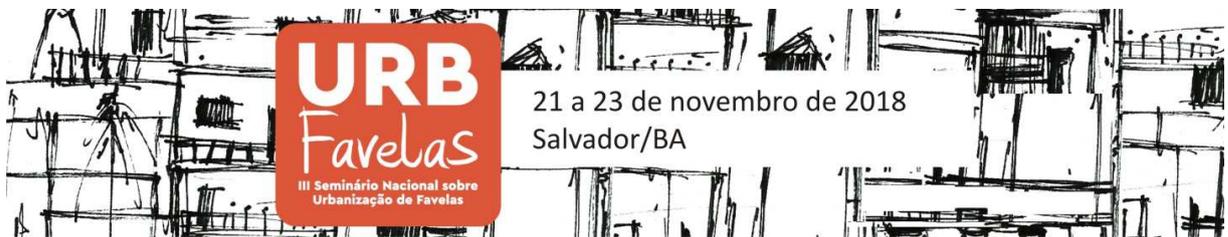
As Organizações Não Governamentais (ONGs) no Brasil despontam junto com a luta pela retomada da democracia nas décadas de 1960/70. Seus objetivos rondavam os termos: educação popular, conscientização, autonomia, democracia de base, transformação social e organização popular. Eram basicamente assessorias a movimentos sociais, inspiradas pelo método de Paulo Freire, trabalhando conjuntamente com as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), quebaseadas nos princípios da Teologia da Libertação, consideravam o povo como “sujeito” da história (DOIMO, 1995; COUTINHO, 2011).

Apesar do seu aparecimento ser relativamente recente no Brasil, Barbé (1995) as considera como um fenômeno que existe desde a antiguidade, podendo sua história ser delimitada por três fases. Na primeira fase as ONGs diziam respeito ao mundo religioso, sendo uma derivação da vida cristã (monastérios, ordens hospitalares, etc.). Na segunda fase (a partir do século XIX), já embrenhadas pelo espírito liberal: indivíduos se organizavam para amenizar as injustiças sociais geradas pela Revolução Industrial, de forma laica mas com o apoio de instituições religiosas tais como a Cáritas (criada na Alemanha, em 1897) ou o Exército de Salvação (Londres, em 1865). Na terceira fase (desde o fim do século XIX), surge um grande número de organizações de alcance internacional, com agendas bem diversificadas: os refugiados, os desastres da guerra, as condições de vida do “Terceiro Mundo”, a defesa dos direitos humanos, ajuda sanitária e humanitária, defesa do meio ambiente, questão de gênero, tecnologias adaptadas etc.

Esta história muito sintética das ONGs e de sua evolução não abrange a totalidade de possibilidades e de questionamentos do trabalho que estes organismos fizeram e fazem no mundo. Este artigo não se propõe a discutir o papel das ONGs e nem detalhar a história de uma ONG específica, o CEARAH Periferia (Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos) sediada em Fortaleza desde 1991. A ideia é ao examinar a relação entre o CEARAH Periferia e os projetos realizados em termos de práticas e políticas de habitação, discutir as possibilidades de existência e sobrevivência de grupos de assistência técnica nos diversos cenários políticos vividos e assim projetar e se preparar para o futuro enquanto sociedade civil.



Há polêmicas e discussões quanto ao trabalho das ONGs sobretudo contestando a sua independência face aos doadores e financiadores de suas atividades. Apesar desta discussão não ser o cerne deste artigo acredita-se ser importante ressaltar algumas questões. Em primeiro lugar há vários tipos de ONGs, ou seja, não se pode generalizar dentro de um universo tão amplo, há as filantrópicas, as que são usadas pelo Estado para substituí-lo em seu papel, as 'de desenvolvimento' que seguem determinada visão de mundo, as que possuem uma 'mística' por trás de suas ações, as que na realidade são usadas por indivíduos, na maior parte políticos, para se projetarem frente as comunidades e assim angariarem capital político em termos de votos, ou seja, há vários tipos de ONGs que servem a vários fins e propósitos. Em segundo lugar, é importante reconhecer que as ONGs são também espaços de poder e que como qualquer outra instituição podem ser seduzidas para colaborar com quem lhes apoia apesar de assim contrariar seus preceitos e missões. Fala-se, portanto, de que as ONGs podem despolitizar e desmobilizar os pobres a partir de suas ações paliativas, servir como 'colchão' social e controle de eventuais revoltas, trabalhando sobretudo com as consequências e não as causas do sistema social em que se vive. Isto sobretudo em termos de neoliberalismo e globalização, onde o empreendedorismo, uma visão liberal da sociedade, afirma que tudo depende do esforço do indivíduo e que se ele se esforçar e se adequar ao sistema, sem o contestar, ele obterá sucesso. Aliando os pobres à economia neoliberal através da simples "ação voluntária privada", as ONGs geram um mundo político onde a aparência da solidariedade e da ação social disfarça a conformidade conservadora com a estrutura de poder internacional e nacional (PETRAS,1997). Portanto, em termos ideológicos, pode-se deduzir que a ação das ONGs pode representar uma 'fuga da confrontação com o capitalismo', sistema mais totalizador que o mundo já conheceu (WOOD: 2003, p.14).Hardt e Negri (2001) vão mais além as considerando como agentes do que chamam de Império. Fazem parte do arsenal de "forças legítimas" da intervenção imperial, que incluem a intervenção militar, a jurídica e a moral. O arsenal moral seria praticado hoje por uma variedade de entidades, incluindo os meios de comunicação e organização religiosos, mas os mais importantes talvez sejam as chamadas organizações não-governamentais (ONGs), as quais justamente por não serem administradas diretamente por governos, entende-se que agem a partir de imperativos éticos ou morais (HARDT e NEGRI, 2001:55). Em terceiro lugar há várias escalas de atuação (globais, regionais e locais) que também servem a várias escalas de



interesse e que dependendo de sua força e apoio da sociedade podem ser talvez mais independentes do sistema, como as que se dedicam à proteção de direitos humanos, como a Anistia Internacional, OXFAM e Médicos sem Fronteiras. Essas e as ONGs humanitárias em geral, por mais que contrariem os desejos dos participantes, são de fato “as mais poderosas armas de paz da nova ordem mundial -as campanhas de caridade e ordens medicantes do Império”. Movem verdadeiras “guerras justas”, sem armas (COUTINHO, 2011).

Portanto este é um campo complexo e mesmo não sendo o objeto deste artigo é necessário a partir destas ponderações, considerar que as ONGs brasileiras também são diferentes entre si e podem ser encontradas em diversos campos: das filantrópicas às manipuladas por políticos, das reacionárias às progressistas e que depois da ECO 92 proliferaram no Brasil nas suas diferentes formas. Neste artigo o objeto são as ONGs que trabalham com o desenvolvimento sócio territorial, principalmente com os assentamentos precários que mesmo querendo se diferenciar daquelas que colaboram com as políticas neoliberais precisam transitar no sistema pois é a partir dele que se pode promover a sua ruptura (SINGER, 1998). Obviamente que alinha que as separa é muito tênue. Por isso é necessário discutir no seio das ONGs como manter seus objetivos e sua ‘pureza’ para não sucumbir ao apelo do assistencialismo/filantropia para se manter na ativa, mesmo porque é essa a lógica de seus financiadores (COUTINHO, 2011). Neste sentido ao examinar uma das ONGs que vem trabalhando há 27 anos e que passou por várias fases do desenvolvimento internacional e nacional poder-se-á discutir formas de superação de seus limites, para que não seja apenas uma fonte de emprego sobretudo para a classe média.

Este artigo foi realizado através de revisão bibliográfica sobre o tema das ONGs de desenvolvimento e foi baseado em relatos de diretores das diversas fases do CEARAH Periferia e dos relatórios de gestão e de atividades dos variados projetos da organização.

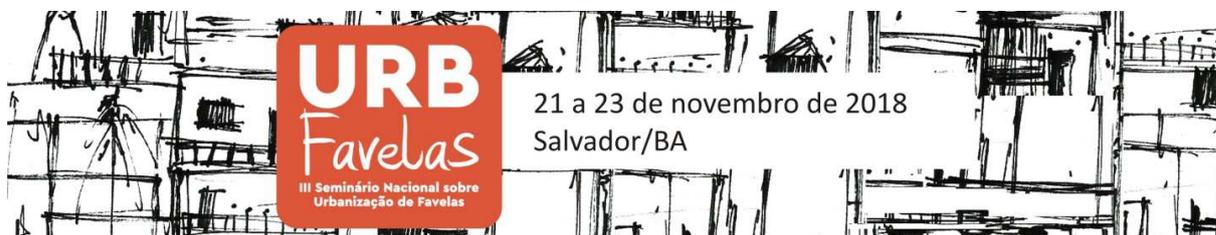
Após esta introdução a discussão ocorrerá de forma cronológica, desde a fundação da ONG aos dias atuais focando sobretudo na sua ação relativa à questão habitacional, chegando às considerações finais onde estão elencadas algumas pistas para uma ação eficaz e coerente das assistências técnicas à urbanização de favelas.



## **2 O CEARAH PERIFERIA EM TEMPOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

A década de 1990 no Brasil, em termos de desenvolvimento urbano, trouxe o entusiasmo de uma nova fase democrática com avanços no discurso sobre a questão urbana através dos direitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, chamada Constituição Cidadã. Buscou-se implementar ideias e projetos envolvendo participação popular, difundindo tecnologias adaptadas, apoiando a autoconstrução e a autogestão, assim como se fortalecem novos agentes urbanos tais como as ONGs de desenvolvimento urbano como espaço de experimentação, à escala micro, e demonstração de possíveis mudanças nas políticas públicas, à escala macro (CAVALCANTI, 2017).

Como braços executivos das ideias do FNRU (Fórum Nacional de Reforma Urbana) e diante da clara aliança Estado e setor privado na esteira do neoliberalismo dos anos 1990, surgem experiências autogestionárias apoiadas por governos progressistas ansiosos por dar uma solução que fortalecesse o setor social. Entre tantas outras experiências (projetos de ONGs tais como FASE, Pólis, ARRUAR, USINA) destaca-se aqui a criação e ação de uma ONG em Fortaleza que inaugurou, com seu modo de agir, uma forma ainda pouco explorada no Brasil de participação comunitária e profissional na solução dos problemas urbanos e habitacionais. O Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (CEARAH Periferia) nasce em 1991 da iniciativa de um grupo de assistentes sociais que trabalharam em mutirões habitacionais e decidiram construir uma alternativa de ação junto aos movimentos sociais e famílias para intervir de maneira participativa e protagonista na efetivação do direito à cidade no Estado do Ceará. Teve o apoio importante de uma ONG francesa (GRET) que inserida em um projeto de cooperação bilateral Brasil/França funcionou como uma incubadora da nascente organização que pôde dar os seus primeiros passos em um ambiente de cooperação em termos de conhecimento, gestão e recursos logísticos e financeiros. Vislumbrando a perda inevitável do apoio direto da ONG francesa (por causa do fim do acordo de cooperação internacional) buscou-se projetos que pudessem dar sustentabilidade ao CEARAH Periferia (CP) e assim diante das primeiras experiências com o GRET e com o seu aval, o CP conseguiu obter recursos para seus projetos principais, se projetando desde o início como uma ONG que construía ou melhorava casas e não se



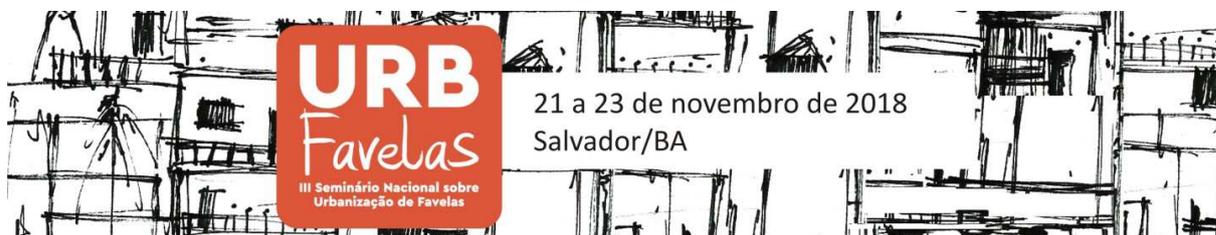
dedicava somente aos aspectos da formação, da conscientização, da educação popular que eram as características marcantes das ONGs da época. Diante do tema deste artigo destaca-se deste período o Projeto Castelinho, a Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular e o Casa Melhor. O Projeto Castelinho dedicou-se a construir 50 casas em sistema de mutirão, incluindo praça, centro comercial e um galpão produtivo onde foram realizadas placas cerâmicas que seriam utilizadas na construção. O projeto foi concluído e muitas lições foram aprendidas principalmente com relação a necessidade de se ter uma organização política forte para conduzir um mutirão e depois fazer a gestão do bairro. Pela Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular (EPUPP) passaram mais de 600 lideranças comunitárias numa proposta de formação coletiva onde cada participante deveria constituir um grupo de apoio local e assim elaborar um projeto de desenvolvimento da sua comunidade levando em consideração seus condicionantes e potencialidades. Dentro de uma perspectiva emancipatória, os egressos da Escola consolidaram saberes e fazeres e trilharam caminhos variados na procura do direito à cidade: nos partidos políticos, no serviço público, nas ONGs, em cargos eletivos e nas associações de moradores, sendo ainda hoje as principais lideranças de Fortaleza. A EPUPP caminhava na direção de romper silêncios e silenciamentos, contrariando as rupturas de tecidos comunitários ao procurar romper a hegemonia ideológica e de pensamento (WALSH, 2017).

O Programa Casa Melhor em termos de melhoria habitacional alcançou um grande êxito principalmente ao se transformar em política pública em Fortaleza e em algumas outras cidades da América Latina, foram melhoradas mais de 3000 moradias em bairros populares, conjuntos habitacionais e favelas com recursos partilhados entre a população beneficiada, fundos de cooperação e subsídios governamentais.

Os projetos citados alcançaram bons resultados, beneficiando um grande número de famílias diretas e indiretamente ao realizar ações e discutir políticas públicas demonstrando assim a viabilidade de projetos com participação popular e assistência técnica.

Pode se dizer que nos anos 1990 as ONGs no Brasil que tratam de habitação, que não eram muitas, se valeram de recursos da cooperação internacional ou de governos progressistas que de forma participativa construíram ou melhoraram casas em algumas partes do Brasil.

### **3 O CEARAH PERIFERIA E O ESTATUTO DA CIDADE**



Em termos financeiros as ONGs continuavam seus projetos com recursos captados nos anos 1990 até meados dos anos 2000 quando o Brasil enquanto país começa a melhorar a sua situação financeira, diminuindo sua pobreza e assim deixando de ser considerado prioritário para as organizações internacionais durante o governo do Presidente Lula. Como parte do campo progressista o CP se aproxima, como boa parte dos movimentos sociais, centros de pesquisa, professores, do Ministério das Cidades para colocar em prática a discussão ocorrida nos anos precedentes sobre a necessária reforma urbanamaterializada no Estatuto da Cidade aprovado em 2001. Foram momentos de planejamento para tentar subverter a lógica da questão habitacional brasileira tradicionalmente conduzida por grandes empresas, refém da especulação imobiliária e dirigida para famílias com renda superior a três salários mínimos. Com o fim dos recursos vindos do exterior esperava-se que o Governo progressista apoiasse o setor social e assim o CP como outras ONGs recuperassem sua capacidade construtiva. Mas não foi o que aconteceu.

O último planejamento institucional do CPapontou para a necessidade de se voltar a atuar junto às bases com ações concretas de construção de moradia já que nos últimos anos, a ênfase maior era para o planejamento urbano, empoderando os movimentos para a disputa da cidade, para compreenderem o que o Estatuto da Cidade trazia de importante, para instrumentalizar legal e tecnicamente as lutas e para que tivessem condição de fazer o diálogo ou o enfrentamento com embasamento técnico.

Nesse período, as articulaçõesdo Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU), FNRU, Rede Nuhab, entre outros, foram relevantes parceiros na atuação articulada em prol das lutas para uma cidade mais justa. A articulaçãoem rede potencializava a atuação e as perspectivas de atuação na cidade. Movimentos, ONGs, Universidade, escritórios de assessorias técnicas e tantos outros parceiros juntos, realizando váriasaçõesque realmente pautaram a agenda e impactaram a cidade, como as ações do Plano Diretor Participativo.

Com as mudanças já mencionadas na conjuntura do país e do mundo, as ONGs - e com o CP não foi diferente - passaram a ter dificuldades em acessar recursos da Cooperação Internacional.

Nessa nova realidade que apontava muitas dificuldades em aporte de recursos, ao mesmo tempo em que tinha que continuar atuando, assessorando e apoiando os movimentos populares em suas lutas, o CP viu no acesso a Fundos Públicos uma alternativa. Debateu-se



muito internamente, com os movimentos e com parceiros acerca dessa nova realidade e algo que ficou pairando como uma preocupação e ao mesmo tempo como uma decisão institucional, era que o CP só iria acessar fundos públicos que não ameaçassem sua autonomia. Era uma realidade muito nova para a organização.

A necessidade de construir, reformar, realizar urbanização de favelas, aparecia muito frequentemente e as primeiras ideias de um projeto amplo, de grande escala, com subsídios tipo PMCMV surgiram como resultado de uma articulação nacional de ONGs, Movimentos e Universidades (da qual o CP fazia parte) na luta pela moradia no interior do Conselho Nacional das Cidades.

Na prática, o programa MCMV que surgiu se tornou bem diferente da ideia original e favoreceu no seu formato e na sua proposta de execução, majoritariamente, as empresas ligadas ao setor da construção civil. No entanto, ainda como fruto de muita luta, negociações, reuniões, articulações e diálogo, conseguiu-se garantir que uma parte do Programa MCMV pudesse ser acessado e executado pelas Entidades- o chamado PMCMV- Entidades.

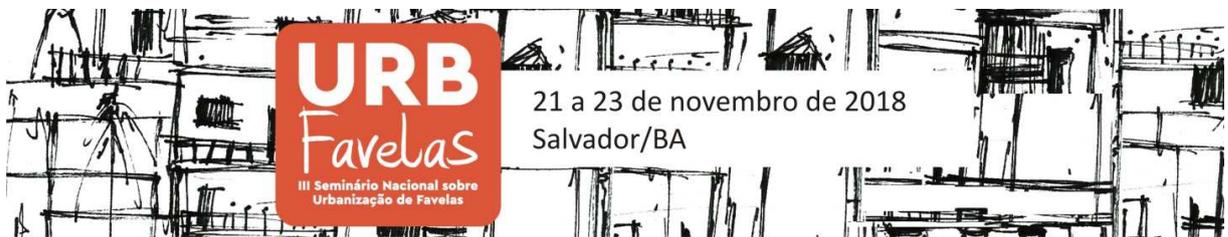
#### **4 O CEARAH PERIFERIA E O PMCMV**

Portanto, o PMCMV- entidades, foi um dos primeiros recursos de Fundo Público que o CP acessou com o objetivo de voltar a realizar o trabalho com as bases num processo construtivo e concreto de moradia.

Depois de uma espera de quase três anos, o Residencial Comunitário Luiz Gonzaga, projeto contratado através do programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, que deverá beneficiar cerca de 3.520 famílias (aproximadamente 17 mil pessoas) em Fortaleza, finalmente está em fase de execução. O Residencial Luiz Gonzaga é o primeiro empreendimento executado através do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades no Ceará.

Trata-se de uma parceria entre a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, as ONGs Habitat para a Humanidade - Brasil, CEARAH Periferia e as associações comunitárias Sociedade Unidos do Curió, Associação Parque Jerusalém e Associação Novo Paraíso, que agregam demanda de quase 100 entidades de vários bairros de Fortaleza.

A organização interna para realizar esse projeto teve que ser pensada de forma inovadora para que permitisse o envolvimento de técnicos e comunidades obtendo-se assim o apoio necessário diante da complexidade e amplitude do projeto. Tem sido um desafio enorme visto



que “o fazer e o aprender fazendo”, produzem uma dinâmica e vivência intensa para cada técnico ou parceiros no dia a dia da execução do projeto.

A boa relação com as instâncias externas: órgãos públicos, prefeitura e governo do Estado, como agentes fomentadores se mostrou, no decorrer de todo o processo, determinante e ao mesmo tempo desafiante para poder avançar, tanto na fase de pré-contrato quanto na execução do projeto. Por exemplo, a aprovação do Estudo de Viabilidade Ambiental e a sondagem são etapas relevantes na garantia da contratação, portanto, ter um espaço de diálogo e sensibilização para conseguir a agilidade da Prefeitura em superar sua burocracia interna e assim, avançar no processo, foi um aspecto fundamental para ter a contratação consolidada. O grau de colaboração e parceria não só com a Prefeitura, mas também com o Estado, têm sido fundamentais desde a fase do Pré-Contrato até a fase atual de execução. Infelizmente esta possibilidade de diálogo e de superação de conflitos depende das pessoas que estão nos cargos, a vontade de agilizar e não de produzir embaraços aos processos, o que infelizmente é muito comum. Com o Ministério das Cidades, por exemplo, existe atualmente uma instabilidade posta com a atuação da nova gestão desta pasta, fruto do governo golpista que administra o País. Na gestão passada, os movimentos sociais tinham uma ligação mais direta e de maior diálogo e negociação com a Secretaria Nacional de Habitação, agora esse espaço já não existe. O próprio Conselho Nacional das Cidades teve a convocação de suas Reuniões Ordinárias canceladas e a Conferência Nacional das Cidades, espaço democrático e participativo da política urbana também foi cancelada. Este contexto repercute num grau de dificuldade a mais em vários aspectos relacionados aos projetos do PMCMV -Entidades, e essa realidade inclui o Residencial Comunitário Luís Gonzaga. A forma de driblar esta dificuldade, tem se dado através do apoio da Prefeitura Municipal de Fortaleza, mais precisamente da Fundação HABITAFOR, que tem sido um defensor do projeto diante do Ministério das Cidades, levando as suas pautas para as reuniões entre os níveis governamentais, ou seja, está ocorrendo uma colaboração política entre ONG e Prefeitura, o que exige um governo alinhado com as demandas oriundas de movimentos sociais e ONGs.

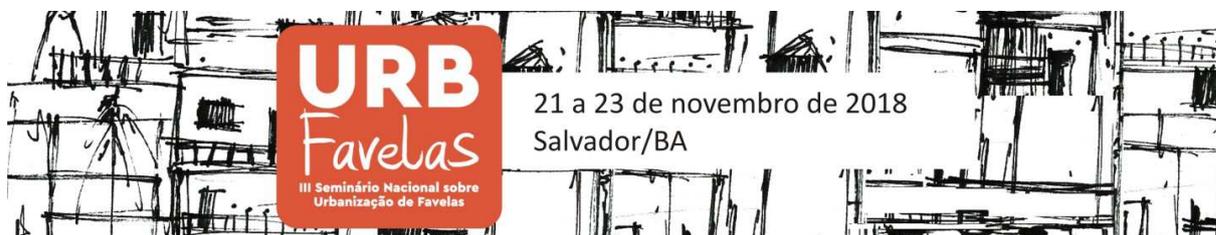
Vale a pena observar o arranjo institucional colocado em prática para a execução do Residencial Comunitário Luiz Gonzaga, são três entidades guarda-chuva: CEARAH Periferia, Habitat para a Humanidade e Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza. As relações entre as entidades não têm sido linear e totalmente pacíficas. Muitas situações que precisam de



decisões importantes nem sempre geram unanimidades entre elas. Mas a relação de cada entidade com os grupos e com as famílias tem sido bastante fortalecida no decorrer do projeto. Essa realidade remete ao atendimento do objetivo que se tinha no CEARAH Periferia, que era o de se estar voltado para atender a demanda concreta de moradias proveniente das bases comunitárias. Outro aspecto interessante, já mencionado tem sido o de potencializar politicamente, as ações do projeto com os atores externos. O projeto se fortalece pela forma de condução que legitima a credibilidade das três organizações envolvidas que têm um “know-how” reconhecido internacionalmente.

Em termos de arranjo financeiro tem-se como parceiros o Fundo de Desenvolvimento Social do Ceará, a Caixa Econômica Federal, o CEPAC (Estado do Ceará), a Prefeitura Municipal de Fortaleza e um consórcio de três empresas construtoras. Possivelmente esta é a parte mais delicada de todo o processo! Pois as entidades envolvidas que têm credibilidade em seu discurso, precisa demonstrar capacidade técnica para lidar com a carga de processos burocráticos e políticos que precisa enfrentar, sem ferir sua autonomia e muitas vezes, correndo o risco de ter interpretações negativas diante de determinadas posturas institucionais que necessita tomar para alavancar as etapas do projeto.

Nesse sentido, algumas inovações organizativas foram desenvolvidas e têm sido importantes para garantir uma boa articulação, transparência e participação. Uma delas é o chamado “Ponto de Controle Técnico” que são reuniões periódicas envolvendo todos os parceiros. Trata-se de um espaço estratégico para que as decisões e encaminhamentos sejam tomados conjuntamente e na medida do possível, possam assim agilizar, minimamente, a burocracia que se enfrenta em todos os âmbitos de aprovação de projetos, em aprovação de relatórios, etc. O Agente Financiador (CEF) tem sido, em geral, extremamente (e muitas vezes desnecessariamente) rigoroso com essas análises, a ponto de inviabilizar avanços de etapas em várias situações. Portanto, esse espaço tem se mostrado uma estratégia muito importante para as negociações e diálogos entre os atores participantes. Outro importante instrumento tem sido as comissões formadas: a CAO- Comissão de Acompanhamento de Obras, que acompanha as obras e a CRE - Comissão de Representantes, que acompanha os caminhos dos recursos financeiros. Estas comissões são formadas por representantes das entidades comunitárias, famílias e por representantes da entidade Organizadora, o CEARAH Periferia.



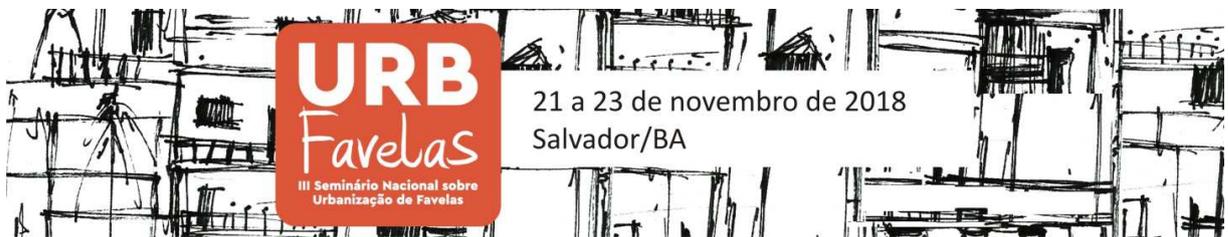
Trata-se de um espaço, entre outros, estratégico para que a transparência e a participação das famílias sejam amplamente presentes no decorrer do processo de execução do projeto.

As famílias beneficiárias são oriundas de várias partes das cidades, por isso há um grande esforço para realizar muitas reuniões, encontros e atividades para que os futuros moradores do Residencial Luiz Gonzaga possam ir construindo desde já laços de convivência entre elas. Este aspecto do programa, de organizar, mobilizar, fortalecer os grupos familiares, as bases e as entidades faz parte do arsenal que o CEARAH Periferia veio construindo desde a sua gênese, faz parte das suas competências e habilidades obtidas nos diversos projetos e parte integrante da sua Missão Institucional e que caracteriza o seu “knowhow”.

Um dos maiores desafios tem sido o aprendizado com as diversas instituições partícipes do projeto, em especial lidar com o Agente Financiador, que por um posicionamento burocrático e em algumas situações por incompetência técnica parece ser programado para dificultar ao máximo em se tratando de análises e avaliações técnicas e sociais, além de lidar com a Empresa, cujo principal objetivo no projeto é realizar o projeto com a maior margem de lucro possível. Tratar, dialogar, negociar e tomar decisões com esses atores apresenta componentes bem complexos. Frequentemente surgem dúvidas se a ONG vai conseguir seguir nas outras etapas devido aos entraves encontrados nessas relações. Isso repercute também em outras situações, onde o “olhar de fora”, inclusive de parceiros, sobre as relações que a ONG precisou estabelecer com esses atores para que o projeto fosse contratado e executado, vem carregado de interpretações que não favorecem e preocupam a ONG. É o que ela chama de auto-gestão de risco- onde busca aprender a trabalhar lado a lado com a diversidade de atores fora do campo habitual, a lidar com as particularidades dessas relações e conseguir visibilizar para os antigos, atuais e futuros parceiros e para a sociedade em geral, que a ONG mais que nunca, continua primando pela transparência, pela ampla participação popular e pela sua autonomia. O desafio agora é aprender cotidianamente a lidar com esses novos atores, num contexto e numa conjuntura difícil para poder continuar existindo e cumprindo sua missão.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

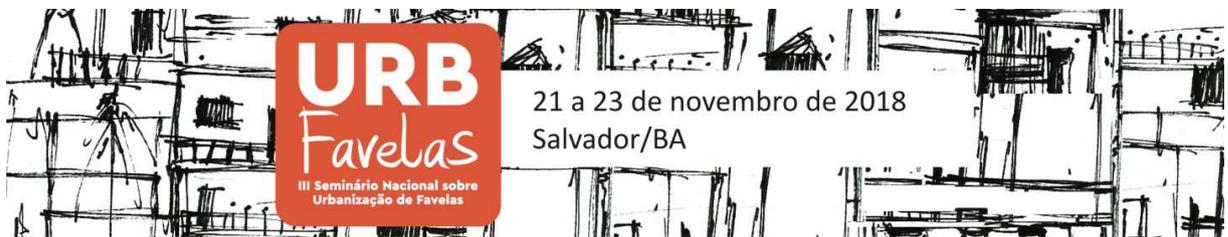
Apesar de ser uma reivindicação desde os anos 1960, o direito à cidade reaparece na Nova Agenda Urbana como "um novo paradigma para o Desenvolvimento Urbano" e como "o centro da nova Agenda Urbana", para além de reconhecer a cidade como "um bem comum"



(ALFONSINet *al.*, 2017). A democracia e a participação enfatizadas nos anos 1990 são reconfirmados na Nova Agenda Urbana com o objetivo de fortalecer indivíduos e comunidades. A Nova Agenda Urbana distingue a cidade informal como um rico e produtivo espaço, valorizando o saber local, para além de não censurar a vulnerabilidade social, o que já se fazia nos anos 1990 e muito antes com Fathy (1976), Turner (1976) e outros, ao reconhecer o valor das soluções que os próprios moradores de favelas davam aos seus problemas habitacionais e urbanos.

Apesar de se observar que não há nada de muito novo na Nova Agenda Urbana, ela recomenda com veemência que sejam adotadas todas as medidas – legislativas, administrativas e orçamentais – para garantir a efetivação dos direitos fundamentais. Na Nova Agenda Urbana aparece o princípio da função social da terra, englobando, portanto, as funções rurais e urbanas de modo a provocar uma maior integração e o desenvolvimento social e económico, o que faz todo o sentido, em termos teóricos. No entanto, a função social da cidade e da propriedade debatida nos anos 1990 continua muito difícil de ser colocada em prática, tendo em vista a concentração de propriedade de terras urbanas na mão de poucos e a não utilização dos instrumentos reguladores disponíveis por causa dos interesses privados.

Neste sentido onde ficam as ONGs que viveram esta evolução dos programas de habitação no Brasil? Muitas delas desapareceram, outras tiveram a possibilidade de contar com governos progressistas que através de seus recursos mantiveram programas de mutirão, autoconstrução, urbanização de favelas, melhorias habitacionais, e outras nasceram com apoio de universidades, conselhos, sindicatos e instituições profissionais e conseguiram algum financiamento para suas atividades. Felizmente formou-se no Brasil um grupo de pessoas preocupadas com a habitação de interesse social que busca formas de fornecer assistência técnica aos milhões de brasileiros sem casa ou sem qualidade de vida no local em que vivem. O caso do CP, assim como de outras ONGs pode ajudar a pensar como este tipo de organização deve se posicionar frente ao desmonte do que já se alcançou e como ficar imune aos ataques do neoliberalismo à sua forma de atuar. Continua válida a percepção de que, desde sempre a única saída para modificar ou influenciar as políticas e os políticos reside nas possibilidades de uma ação coletiva, como era a prática nos anos 1990. Os últimos anos viram surgir o urbanismo de guerrilha, o urbanismo tático, o urbanismo insurgente (MIRAFTAB, 2016), o urbanismo pop-up, o urbanismo “faça você mesmo” (do it yourself – DIY urbanism),



o ativismo e as práticas insurgentes como movimentos em direção a processos participativos de planejamento e implementação de políticas que são versões atualizadas, ciberneticamente construídas, dos mutirões, dos processos de desenho participativo e das ocupações de terra que, já naquele momento e ainda hoje, desafiam as respostas técnico-burocráticas aos problemas urbanos.

Diante deste panorama e da experiência do CP, apresenta-se alguns pontos de reflexão para os que militam nesta seara. Primeiro, as organizações precisam se apoiar mutuamente e trabalhar em rede, buscando aprender das suas dificuldades e sucessos. Em segundo lugar, deve-se estar sempre muito próximo das comunidades, entendendo suas necessidades, deixando a eles o protagonismo. Em terceiro lugar, se faz necessário a capacitação técnica para construir, o que implica em gerir uma obra e seus problemas. É muito fácil criticar a opção que algumas entidades fizeram por contratar construtoras, mas finalmente não temos grupos capazes tecnicamente e financeiramente e mesmo dispostos a assumirem um canteiro de obras. Em quarto lugar para construir com recursos públicos se faz necessário construir pactos políticos claros e transparentes o que não quer dizer que se concorda com determinado partido no poder, sem este pacto não se consegue viabilizar uma escala razoável de solução dos problemas. Em quinto lugar se deve buscar fortalecer a autoconstrução com a implantação de programas de financiamento incluindo crédito e subsídio, bancos de materiais, serviços de assistência técnica para assim melhorar a qualidade do construído nos bairros populares e, desta forma, abrir novas frentes de trabalho para pedreiros, pequenas empresas e profissionais. As universidades, as escolas técnicas, as empresas, ONGs e sociedade civil organizada devem utilizar tecnologias apropriadas à produção social pois nem sempre os métodos usados são compatíveis com as necessidades e condições locais. O poder público deve-se preparar para conduzir e mediar os diversos interesses disponibilizando equipes técnicas e recursos. Em sexto lugar e de maneira fundamental, não se pode trabalhar a questão urbana e habitacional sem levar em conta a dimensão econômica através da integração do emprego, da capacitação ao trabalho e da urbanização, e deve-se verificar e potencializar, portanto as possibilidades de geração de trabalho e renda a partir da localização, da construção e das necessidades cotidianas das unidades habitacionais construídas. Em sétimo lugar e também outro aspecto fundamental é reforçar as organizações sociais, entre elas as associações comunitárias, ONGs e cooperativas para serem capazes de gerir de forma autónoma o espaço onde vivem. O tema



da permanência da organização e mobilização comunitária continua sendo um dos desafios para a gestão popular dos bairros e favelas. Um modelo de formação de lideranças atrelado a um esquema de financiamento de suas atividades que envolvam trabalho social remunerado pode ser uma alternativa. Muitos dos líderes acabam sendo cooptados por partidos políticos por não terem uma estratégia de sobrevivência que lhes conceda autonomia de ação.

Portanto, promover debates, rodas de conversas, escrever artigos, chamar os movimentos, universidade e outros atores para perto, para conhecer, para opinar, para acompanhar, para debater, para propor e principalmente, para agregar aprendizados, é um caminho relevante para que as ONGs e entidades de assistência técnica possam se fortalecer e para que experiências concretas como os mutirões e PMCMV – Entidades possam se fortalecer, se conectar mais diretamente com a luta pela reforma urbana e continuar atendendo essa demanda histórica por moradia digna no País.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B.; SALTZ, A.; FERNANDEZ, D.; VIVANFILHO, G.; FACCENDA, G.; MULLER, R. (2017), Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana - Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**, Vol. 9, n.º 3, 2017. pp. 1214-1246.

BARBÉ, E. **Relaciones internacionales**. Madrid: Editorial Tecnos, 1995. 312 p.

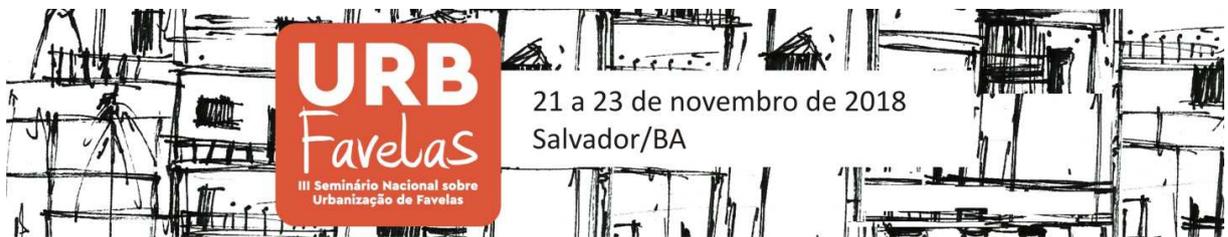
CAVALCANTI, D. De volta ao futuro (anunciado). **Espaços vividos e espaços construídos: estudos sobre a cidade**. Revista nº6, Volume nº1: Intervir no Local. Espaço da lusotopia, 2017.

COUTINHO, J. A. **ONGs e políticas neoliberais no Brasil**. Florianópolis: Editora UFSC, 2011.147p.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995. 352 p.

FATHY, H. **Architecture for the Poor: An Experiment in Rural Egypt**. Chicago: University of Chicago Press, 1976. 366 p.

HARDT, M. e NEGRI, A. **Império**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2003. 501 p.



MIRAFTAB, F. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais**, pp. 363-377, 2016.

PETRAS, J. Imperialism and NGOs in Latin America. **Monthly Review**, New York, v. 49, n. 6, nov. 1997. Disponível em: <<https://monthlyreview.org/1997/12/01/imperialism-and-ngos-in-latin-america/>>. Acesso em: 28 abr. 2018

SINGER, P. **Uma utopia militante**. Petrópolis: Vozes, 1998. 182 p.

TURNER, J. **Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments, Ideas in progress**. Londres: Marion Boyars, 1976. 162 p.

WALSH, C. Interculturalidad y (de)colonialidad? Gritos, grietas y siembras desde Abya-Yala. IN GARCIA DINIZ. A. et. al. (orgs.), **Poéticas e políticas da linguagem em vias de descolonização**, São Carlos: Pedro & João Editores, 2017. pp. 19-53.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003. 264 p.