

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ  
CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO

BÁRBARA OLIVEIRA CATÃO

POLÍTICAS HABITACIONAIS: A CONTRIBUIÇÃO DAS ONGs NO  
PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS CIDADES

Recife

2018

BÁRBARA OLIVEIRA CATÃO

**POLITICAS HABITACIONAIS: A CONTRIBUIÇÃO DAS ONGs NO  
PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS CIDADES**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado como exigência parcial para  
conclusão da Graduação em Arquitetura e  
Urbanismo, sob orientação da Profa. Dra. Ana  
Maria Filgueira Ramalho.

Recife  
2018

Catálogo na fonte  
Bibliotecário Ricardo Luiz Lopes CRB/4-2116

C357p Catão, Bárbara Oliveira  
Políticas habitacionais: a contribuição das ONGs no processo de construção das cidades / Barbara Oliveira Catão. - Recife, 2018. 67 f.: il. color.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Maria Filgueira Ramalho  
Trabalho de conclusão de curso (Monografia – Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2018.  
Inclui bibliografia

1. Arquitetura e urbanismo. 2. Organização Não Governamentais - ONGs. 3. Poder público. 4. Sociedade civil. 5. Política habitacional. 6. Cidades. I. Ramalho, Ana Maria Filgueira. II. Faculdade Damas da Instrução Cristã. III. Título

72 CDU (22. ed.)

FADIC (2019-216)

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ  
CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO

BÁRBARA OLIVEIRA CATÃO

**POLITICAS HABITACIONAIS: A CONTRIBUIÇÃO DAS ONGs NO  
PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS CIDADES**

Aprovado em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

---

Carolina Puttini, Prof<sup>a</sup>. Me. UFPE

---

Winnie Fellows, Prof<sup>a</sup>, Dr<sup>a</sup>. FADIC

---

Ana Maria Figueira Ramalho, Prof<sup>a</sup>, Dr<sup>a</sup>. FADIC

Orientadora

Dedico este trabalho a todas as pessoas  
que sonham com uma moradia digna.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus pelo dom da vida, por junto à intercessão da virgem Maria me conceder o discernimento em cada etapa durante todo o curso, e principalmente na realização deste trabalho.

A professora Carolina Puttini por orientar a fase inicial do meu trabalho, pela paciência e direcionamento durante as primeiras etapas. A discente Ana Ramalho, por aceitar acompanhar o último semestre na produção desse projeto, contribuindo com todo o seu conhecimento e identificação pelo tema. Por fim, a professora Winnie Fellows, por ministrar a cadeira de Trabalho de Graduação, acompanhando durante todo o processo de construção da pesquisa.

A todos os representantes das ONGs, do poder público e das comunidades que abdicaram do seu tempo para contribuir com o engrandecimento do trabalho com suas entrevistas.

Aos amigos Tiago Gouveia, Marina Loureiro e Renata Pinto companheiros durante toda essa jornada, que compartilharam das conquistas e frustrações enfrentadas durante esses anos na vida acadêmica.

A Kerlyne Melo, por abdicar do seu tempo para contribuir tecnicamente e psicologicamente na construção desse trabalho.

A Maria do Socorro e Jessica Burgos, tia e prima que me acolheram em sua casa durante todos os anos da faculdade, possibilitando a realização desse curso.

Por fim, ao meu pais, Cicero Catão e Maria do Carmo, e aos meus irmãos Vinícius Catão e Ana Raquel, que durante toda a vida forma o suporte para todas as minhas conquistas.

“O segredo de ser jovem é ter uma causa a que dedicar a vida.”

Dom Hélder Câmara

## RESUMO

O presente trabalho apresenta uma análise acerca do papel das Organizações Não Governamentais – ONGs no processo de acesso as políticas habitacionais na cidade do Recife. O problema habitacional é uma realidade histórica no Brasil, que permeia a vida da população até os dias atuais, com isto, diversas instituições do terceiro setor surgem para organizar a sociedade civil na reivindicação pelos seus direitos junto ao poder público. Essas organizações participaram ativamente do processo de redemocratização do país, conquistando lugares de participação nas discussões a respeito das cidades. Na cidade do Recife algumas organizações ainda participam ativamente do processo de construção das cidades, porém percebe-se que ao longo dos anos, o papel das ONGs é alterado em função do caráter dos governos. Ademais, conservadores, o papel das ONGs se enaltece, se mais populares esse papel se enfraquece. Contudo, o principal papel das ONGs é levar a população a atingir direitos e, a partir de então, ser desnecessária a sua atuação.

**Palavras-chave:** Organizações Não Governamentais – ONGs. Poder público. Sociedade civil. Política habitacional. Cidades.

## **ABSTRACT**

This paper presents an analysis about the role of Non Governmental Organizations - NGOs in the process of getting access to housing policies in the city of Recife. The housing problem is a historical reality in Brazil, which permeates its population to the present day, as a result to this, diverse institutions of the third sector arise to organize the civil society in the claim for their rights with the public power. These organizations actively participated in the process of re-democratization of the country, gaining places of participation in the discussions about the cities. In the city of Recife some organizations still participate actively in the process of building cities, but, it is noticed that over the years the role of NGOs has changed according to the character of the governments: if more conservative, the role of NGOs is exalted, if more popular, their role is weakened. However, the main role of NGOs is to lead the population to achieve their rights and then, become unnecessary.

**Keywords:** Non-Governmental Organizations – NGOs. Public power. Civil society. Housing policy. Cities.

## **LISTA DE SIGLAS**

ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

BHN - Banco Nacional de Habitação

CIS – Conjunto de Interesse Social

CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

CPT - Comissão pastoral de terra

CEB - Comunidades Eclesiais de Base

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

FNRU - Fórum Nacional da Reforma Urbana

FCP - Fundação da Casa Popular

IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ONU - Organização das Nações Unidas

OSC - Organizações da Sociedade Civil

ONG - Organização Não Governamental

ONGD - Organização Não Governamentais de Desenvolvimento

PNDU - Políticas Nacionais de Desenvolvimento Urbano

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social

CENDHEC - Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

SCJP - Serviço Comunitário Justiça e Paz

COMUL - Comissão de Urbanização e Legalização da Posse da Terra

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Transações nos diferentes setores.....	16
Figura 2: Estrutura de atuação dos três setores .....	16
Figura 3: Organizações Não Governamentais no Brasil .....	24
Figura 4: Principais áreas de atuação .....	24
Figura 5: Favela Macedo Sobrinho - 1966.....	28
Figura 6: Evolução População Pobre em Recife (1913 à 2010) .....	37
Figura 7: Índice de precariedade das CIS.....	38
Figura 8: Organizações Não Governamentais em Recife.....	39
Figura 9: Luta contra remoções arbitrárias .....	41
Figura 10: Brigada particular na construção de habitações na cidade do Recife .....	42
.....	
Figura 11: Audiência pública, com membros do CENDHEC na luta pelo direito à cidade.....	43
Figura 12: Sistema de gestão do PREZEIS.....	45
Figura 13: Zoneamento cidade do Recife .....	46
Figura 14: Audiência pública na Câmara de vereadores do Recife, com a participação de ONGs, líderes comunitários e representantes do poder público, reivindicando o atendimentos a moradia, o fortalecimento do PREZEIS .....	48

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1	
1 O TERCEIRO SETOR .....	15
1.1 Os setores sociais .....	15
1.2 As Organizações Não Governamentais.....	18
1.3 O surgimento das ONGs no mundo.....	20
1.3.1 O surgimento das ONGs no Brasil .....	20
CAPÍTULO 2	
2 O PROBLEMA HABITACIONAL NO BRASIL .....	26
2.1 Antecedentes do problema habitacional brasileiro .....	26
2.2 O período ditatorial .....	30
2.3 A redemocratização do País.....	32
CAPÍTULO 3	
3 AS ONGS DO SETOR HABITACIONAL NA CIDADE DO RECIFE.....	36
3.1 O Problema Habitacional do Recife .....	36
3.2. Metodologia da pesquisa empírica .....	38
3.3 Perfil das ONGs do Recife.....	40
3.4 As ONGs e a criação do PREZEIS.....	43
3.5.1 Relações entre as ONGs e o público alvo .....	50
3.5.2 Relação das ONGs com a gestão municipal .....	51
3.7 A dimensão dos beneficiários .....	52
3.9 O papel das Ongs.....	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS .....	61
APÊNDICE A – ROTEIRO ENTREVISTA PARA FUNCIONÁRIOS DAS ONGS .....	65
APÊNDICE B – ROTEIRO ENTREVISTA PARA REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO.....	66
APÊNDICE C – ROTEIRO ENTREVISTA PARA LÍDERES COMUNITÁRIOS .....	67

## INTRODUÇÃO

O problema habitacional acompanha todo o processo histórico do país. Com a Lei de Terras de 1850, a qual estabelecia que a aquisição de terras só poderia ocorrer através da compra, seguida do fim da escravidão, estabeleceu-se uma concentração de bens nas mãos de poucos, e quem não podia pagar pela moradia viu como única opção a ocupação espontânea em locais mais afastados e insalubres da cidade, situação que reflete a forma de moradia até os dias de hoje.

Durante os anos seguintes, a questão da moradia para a população pobre nunca foi efetivamente resolvida. Ao longo de décadas algumas poucas ações foram pensadas, mas beneficiavam apenas quem tinha melhores condições de renda. Somente, então, a partir da Constituição de 1988 que surge em âmbito nacional possibilidades mais concretas para o enfrentamento do problema habitacional.

Diante dessa realidade, algumas Organizações Não Governamentais - ONGs surgem e põem-se como representação da sociedade civil, na luta por um direito básico de qualquer cidadão, o direito à moradia, seguido da qualidade da mesma.

No entanto, o sistema social de um país democrático consta de três setores, ao qual o primeiro setor refere-se ao governo, o segundo ao mercado privado e o terceiro as entidades sem fins lucrativos. Dentro do terceiro setor, é que se encontram estas Organizações Não Governamentais - ONGs, instituições que trabalham em prol da melhoria de vida da população.

As ONGs surgiram no Brasil em meio ao regime militar, e atuavam junto aos movimentos sociais, que em meio à repressão instituída lutavam por direitos e por liberdade. Neste contexto, Paiva (2003) aponta que essas instituições eram vistas como oposição política, e representavam a ação populacional dentro da política, mesmo que por muitas vezes sua ação fosse secreta diante da repressão sofrida na época.

Essas organizações tiveram grande papel no processo de redemocratização do país, período em que os movimentos sociais chegam ao fim e essas passaram a representar a sociedade civil na luta pela qualidade de vida. Destarte, a Constituição de 1988 se configura enquanto grande marco dessas conquistas, com participação efetiva das ONGs no processo de construção, garantindo direitos que, até então, não estavam em discussão. Exemplo disto é o Art 6º, em que se afirma enquanto direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia”.

Na cidade do Recife, o processo de extinção dos mocambos e o crescimento populacional desenfreado resultam na expressividade do número de ocupações inadequadas e, conseqüentemente, em um grave problema habitacional. Assim, o processo de resistência das ONGs, dos Movimentos Sociais e da população resultou em uma série de políticas habitacionais, como a lei do PREZEIS, pioneira na área e exemplo para todo o país.

Assente a esse contexto, a pesquisa buscou responder a seguinte questão: “Qual o papel das ONGs do setor habitacional no processo das políticas habitacionais?”, com a hipótese de que: as ONGs do setor habitacional, através do seu trabalho de mediação, promovem maior qualidade de vida para as famílias ao conectar políticas habitacionais à população de baixa renda.

Esta pesquisa tem, então, como objetivo geral analisar o papel das ONGs no processo das políticas habitacionais e os seguintes objetivos específicos: entender o problema habitacional brasileiro; pesquisar a formação das ONGs do setor habitacional e qual sua interação com os governos e as lideranças comunitárias; identificar os limites e possibilidades de atuação das ONGs.

Portanto, a metodologia de pesquisa utilizou a análise bibliográfica enquanto técnica, para entender o processo de criação das ONGs no Brasil e na cidade do Recife – além do histórico acerca do problema habitacional que leva a essa luta. Além disso, a partir de pesquisas realizadas nos veículos digitais, três ONGs que atuam na cidade do Recife foram selecionadas como objeto de estudo, sendo elas: Habitat para a Humanidade; Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE; e Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC, e após contato com essas ONGs, identificou-se o contato com o extinto Serviço Comunitário de Justiça e Paz.

A partir disto, fez-se uma pesquisa qualitativa, em que foi analisado o perfil das ONGs, área de atuação e resultados. Em seguida, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes das ONGs analisadas, representantes do Poder Público Municipal, que atuam na área habitacional, e lideranças comunitárias.

O trabalho é estruturado em três capítulos, em que o primeiro capítulo discorre sobre o surgimento das ONGs no mundo e no Brasil, e como elas participaram do processo histórico do país a partir do período ditatorial. O segundo capítulo busca resgatar o problema habitacional brasileiro, da sua origem até os dias atuais, relacionando-os com a história das ONGs. Por fim, o terceiro capítulo, apresenta o

problema habitacional do Recife e as ONGs que atuam no setor habitacional da cidade – objeto empírico desta pesquisa –, mostrando as formas de atuação das ONGs, além das suas relações com o poder público e representantes das comunidades, seus limites e possibilidades.

Ademais, as considerações finais do trabalho de pesquisa, identificam que a forma de trabalho das ONGs mudou ao longo das gestões. Percebe-se que, a partir dos governos populistas, as organizações têm seu trabalho enfraquecido, uma vez que não há mais a mesma necessidade de representatividade, em virtude do melhor atendimento das políticas. No entanto, nos dias hodiernos, esses direitos estão sendo perdidos, fazendo com que a necessidade da presença das ONGs junto às comunidades pobres ressurgja.

## **CAPÍTULO 1**

### **1 O TERCEIRO SETOR**

Este capítulo tem como objetivo apresentar e discutir como os setores sociais participam da sociedade, especificamente, as Organizações Não Governamentais, evidenciando como o seu trabalho é relevante na construção social do país. Ao longo dos anos o denominado Terceiro Setor tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida da população, em parcerias com os governos e com as empresas privadas. Estando dentro deste setor, as Organizações Não Governamentais - ONGs que surgiram em meio a necessidade populacional na luta de direitos em diversos aspectos da vida.

#### **1.1 Os setores sociais**

Dentro de todos os países democráticos o sistema social é dividido em três setores que, segundo Queiroz (2014), interagem e se fiscalizam entre si, sendo responsáveis pela gestão de toda sociedade, principalmente no âmbito financeiro.

O primeiro setor consiste nos poderes públicos, que tem como responsabilidade administrar os bens públicos, cuidando assim do bem-estar da população. Segundo Ferreira (2015) “Como função básica do primeiro setor, ou Estado, está a transferência de recursos entre todos os membros de uma sociedade a fim de trazer igualdade entre seus indivíduos”. Porém, com toda a demanda existente atrelada a corrupção dos governos, entre outros fatores, este setor em sua maioria não consegue realizar seu trabalho com eficácia, necessitando de ajudas externas que resultam na imprescindível criação de outros setores na tentativa de diminuir a desigualdade social latente no país.

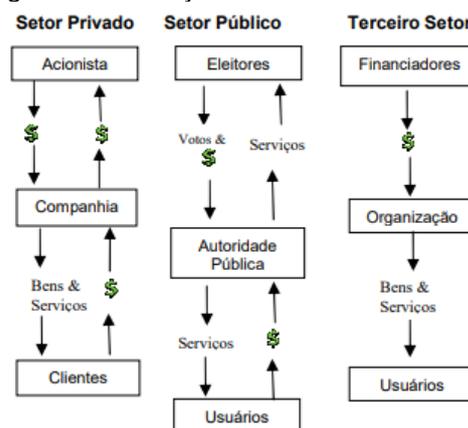
O segundo setor é composto por empresas privadas e por todo o mercado, tendo como principal finalidade o lucro, podendo, ou não, ter vínculo com o Estado. Este setor atua em benefício próprio e particular, em que fazem parte todas as empresas que são legalmente constituídas e estão registradas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ.

Já o terceiro setor, integra diversificadas instituições que surgem para suprir uma necessidade social, destacando-se porque não possui fins lucrativos. Este setor surge a partir do momento que o Estado não responde devidamente às necessidades de bens e serviços populacionais. Segundo Fernandes (2002) é considerado um setor

“privado, porém público”, visto que em sua maioria utiliza de financiamentos privados para suprir necessidades públicas. Assim, dentre as instituições que compõem o terceiro setor, se faz necessário destacar a Organização Não Governamental – ONG.

Como consta no esquema apresentado na Figura 1, o primeiro setor pode ser composto por acionistas ou apenas por proprietários individuais, que investem nos produtos das companhias onde os clientes podem adquirir desses bens e serviços, gerando lucro para todos os investidores envolvidos. Já no segundo setor, os eleitores elegem as autoridades públicas, que são responsáveis pela gestão do capital governamental vindo dos usuários, detendo como obrigação a prestação de serviços para esses eleitores. Por fim, o terceiro setor conta com financiamentos, que possibilitam o trabalho das organizações para benefício dos usuários.

Figura 1: Transações nos diferentes setores.



Fonte: Disponível em

<[http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC\\_2010/anais/arquivos/0020\\_0210\\_01.pdf](http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2010/anais/arquivos/0020_0210_01.pdf)> Acesso em: 10/08/2018

As distintas formas de atuação dos setores indicam os interesses dos resultados, o governo trabalha para que aqueles que se encontram em camadas sociais mais baixas sejam atingidos de forma positiva, advindo das políticas públicas os critérios de ação dos indivíduos eleitos democraticamente. O mercado age de forma individualista tendo o capital financeiro enquanto agente condutor – aqueles que o possuem são beneficiados. Portanto, as instituições de terceiro setor, através de associações e voluntários, buscam fundamentadas na população menos assistida atender os interesses dos mesmos.

Figura 2: Estrutura de atuação dos três setores

	<b>GOVERNO</b>	<b>MERCADO</b>	<b>TERCEIRO SETOR</b>
Mecanismo principal	Estruturas democráticas	Interações de mercado	Associações, voluntários
Tomada de decisão	Funcionários eleitos, administradores	Produtores, individuais, consumidores, investidores	Líderes e membros
Guias de comportamento	Regulamentos	Preços	Acordos
Crítérios para tomada de decisão	Política	Eficiência	Interesse dos membros
Modo de operação	De cima para baixo	Individualista	De baixo para cima

Fonte: Kisil, 2000, p. 137.

Fonte disponível em

<[http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC\\_2010/anais/arquivos/0020\\_0210\\_01.pdf](http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2010/anais/arquivos/0020_0210_01.pdf)>  
Acesso 15/10/2018. Tabela 1 Estrutura de atuação dos três setores (reprodução)

Conceituar as instituições que estão envolvidas no terceiro setor, ainda é uma grande dificuldade, Salamon (1997) considera os componentes desse setor as seguintes instituições:

1. *funding agencies* - entidades que captam recursos para outras organizações que prestam serviços sociais. Exemplos desse tipo de organização são as diversas ONGs localizadas nos países desenvolvidos que têm como missão captar verbas para repassar a entidades que promovem trabalhos sociais nos países subdesenvolvidos. Existem no Brasil algumas instituições desse tipo, como o Instituto Ayrton Senna e outra instituição recentemente fundada por um grupo de empresários liderado por Armínio Fraga, ex-presidente do Banco Central.
2. *member-serving* - fornecem bens e serviços a seus próprios membros, como os clubes e associações em geral;
3. *public-benefit* - contribuem com o bem-estar geral, defendendo causas ou promovendo ações de interesse social;
4. congregações religiosas.

O terceiro setor, segundo Nunes, (2006, p. 31), “encontra-se, portanto, preenchendo as lacunas da sociedade onde o governo não alcança e ao mercado não interessa”. Surge, também, com o intuito de fazer a diferença na sociedade como um todo dando esperança de melhoria em diversos aspectos na vida de cidadãos e em suas necessidades individuais, além de culminar um sentimento de cuidado com o próximo – que normalmente não era vislumbrado –, acreditando que é possível a existência de uma sociedade em que não há luta entre classes, e sim uma igualdade entre elas, tendo isso como missão. (DRUCKER, 1999)

Na década de noventa, o Terceiro Setor surge como o portador de uma nova e grande promessa: a renovação do espaço público, o resgate da solidariedade e da cidadania, a humanização do capitalismo e, na medida do possível, a superação da pobreza. Uma promessa realizada através de atos simples e fórmulas antigas, como o voluntariado e filantropia, revestidas de uma roupagem mais empresarial. Promete-nos, implicitamente, um mundo onde são deixados para trás os antagonismos e conflitos entre classe e, se quisermos acreditar, promete-nos muito mais. (FALCONER, 1999, p. 36)

Porém, assim como há linhas de teóricos que apoiam e incentivam o trabalho do terceiro setor, também há quem critique a existência das instituições que o compõem. Segundo Simões (2014), uma linha de pensamento teórico da sociologia defende que estas ações são apenas uma forma do governo delegar à sociedade civil uma responsabilidade por serviços públicos, sendo assim prejudicial, visto que o problema não seria resolvido por inteiro, e sim mascarado. Desta forma, essas entidades estariam colaborando para que a sociedade não se revoltasse contra o governo e permanecesse em estado de acomodação “incentivada e planejada”, dado que, com o intermédio dessas instituições, além de ações concretas para diminuição das desigualdades sociais, a população se sentia representada e beneficiada, entrando por muitas vezes no comodismo quando se tratava das reivindicações.

Segundo Pereira (2003), nos últimos anos o terceiro setor vem ganhando reconhecimento tanto social quanto econômico, visto que, além de gerar empregos e atividades de cunho ideológico significativo, as organizações que o compõem conseguem uma mobilização de recursos humanos e materiais para suprir uma necessidade social que constantemente o estado não consegue suprir. Neste setor concentram-se diversas instituições intituladas sem fins lucrativos, tendo o serviço de filantropia empresarial, as associações beneficentes e recreativas, as iniciativas das igrejas, trabalho voluntário, as Organizações Não Governamentais - ONGs, entre outros, sendo eles desde o micro ao grande porte.

Destarte, todas as organizações do terceiro setor tem em comum o fato de não serem vinculadas ao Estado, e setor privado, e dentre elas estão as ONGs, que por muitas vezes é confundida com as demais. Outrossim, conforme Paiva (2003) o que diferencia as ONGs das demais entidades sem fins lucrativos “está no efeito da sua ação e não da verborragia das respectivas missões e objetivos”; Portanto, a forma como essas instituições trabalham junto à sociedade, será tema abordado ao decorrer desse trabalho.

## **1.2 As Organizações Não Governamentais**

Para compreensão do que são as Organizações não Governamentais, pode-se usar o conceito desenvolvido por Souza (2002), afirmando que são “no sentido jurídico mais geral para designar entidades privadas, criadas sem fins lucrativos, voluntariamente, sem acordos contratuais”. Estas iniciativas são entidades do terceiro setor que tem como finalidade a melhoria na qualidade de vida de um nicho específico

da população, ou de um coletivo, partindo normalmente de ideologias e crenças. Assim, visto que seu trabalho tem o intuito de melhoria na qualidade de vida, essas instituições podem receber doações de diversas formas, estando isentas de qualquer tipo de imposto, configurando-se enquanto entidades privadas com interesse público.

As ONGs são micro-organismos do processo democrático, são referências, lugares de inovação e criação de novos processos, mais rumos que caminhos, mais luz que iluminação. As ONGs estão desafiadas a assumir o seu papel, ocupar os espaços públicos e assumir o exercício de exercerem sua cidadania: o que são, por que lutam, o que propõem. Sair do micro para o macro, do privado para o público, da resistência para a proposta, do *anti* para o *pró*. Fazer tudo isso sem pretender substituir a diversidade de atores sociais que compõem a sociedade civil, mas também sem abrir mão do papel próprio que tem a desempenhar. (SOUZA, 1992 apud OLIVEIRA, 1997, p.26).

A terminologia Organização Não Governamental - ONG é originária da década de 1940, pela Organização das Nações Unidas - ONU, que durante o processo de desenvolvimento após a segunda guerra mundial denominou como ONGs as associações não governamentais, que para Albuquerque (1995), estavam atreladas financeiramente ao poder público e voluntariamente trabalhavam na reconstrução social, na defesa da liberdade e dos direitos dos indivíduos. Inicialmente eram chamadas de Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento - ONGDs.

Para melhor compreensão do que são as ONGs, Onorati (1992) destacou alguns tipos, indicando assim os seus objetivos e formas de atuação:

- ONGs institucionais ou "quase ONGs" (Quangos) - foram criadas por grandes instituições, tais como as igrejas, os partidos políticos e as centrais sindicais. Têm como objetivo primordial criar consenso em torno das estratégias gerais das instituições que as criaram, defender essas estratégias e financiar suas ligações com o sul do planeta. Também estão incluídas nessa categoria algumas agências especializadas nas ajudas emergenciais que atuam em uma relação muito íntima com os governos.
- Grandes ONGs (Bingos) - são aquelas que podem dispor sozinhas de orçamentos de centenas de milhões de dólares e estão em ligação direta e permanente com grupos industriais, bancos, governos e a mídia de massa. Essas organizações possuem, em geral, uma visão assistencialista, buscando consertar parte dos estragos provocados pelo atual modelo de desenvolvimento econômico.
- ONGs formadas por profissionais que atuam essencialmente em condições de mercado. Caracterizam-se pelo conteúdo quase que exclusivamente técnico de suas intervenções, apresentando-se, muitas vezes, como empresas de prestação de serviços disfarçadas de ONGs. Visam, com isso, usufruir benefícios fiscais, de imagem ou repasses de recursos da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD).
- ONGs de desenvolvimento - surgiram a partir da crise de credibilidade e de participação dos partidos europeus tradicionais. Oferecem aos cidadãos uma opção de representação formal, delegação da cidadania, de "protagonismo" para os que desejam interferir nas escolhas que regem a vida da sociedade como um todo e reivindicam o direito de traçar estratégias alternativas às propostas pelo poder, dando forma a uma prática de "microcidadania". Representam, assim, uma maneira alternativa de fazer política por parte dos cidadãos. Os membros dessas organizações pretendem

ser protagonistas das escolhas de seus países na área de política internacional. (ONORATI, 1992, p. 45)

### **1.3 O surgimento das ONGs no mundo**

Em toda a América Latina, na década de 1970, houve uma proliferação das ONGs que, segundo Souza (2002), atreladas aos movimentos sociais e políticos, surgem como uma possibilidade para a organização civil nas causas de interesse social, buscando contribuir com o desenvolvimento do sistema capitalista, apaziguando os conflitos sociais e evitando as manifestações e possíveis avanços do modelo socialista. Os projetos alcançados por essas entidades eram encabeçados pela classe média intelectualizada e pela militância social e abrangem diversos temas, como a luta de terras, educação popular, proteção às minorias e à ecologia, além de defesa e promoção dos direitos humanos. Como atesta Mendes (1999), eram grupos informais que lutavam por causas em prol das comunidades marginalizadas, tendo financiamento de agências de cooperação europeia em sua maioria de origem católica.

#### **1.3.1 O surgimento das ONGs no Brasil**

No Brasil, as primeiras ONGs surgiram no contexto do regime militar como forma de protesto ao autoritarismo vigente na época. Como se trata de um período em que para Rodrigues (1998) “floresceram os movimentos contestatórios de base”, estas entidades além de todo o seu trabalho assistencial também tiveram participação política, sendo mais tarde consideradas herdeiras dos movimentos sociais no país. (LANDIM, 1988)

Como se trata de um cenário de total repressão, em que diversas pessoas foram torturadas, Paiva (2003) destaca que as ONGs se confundiam como oposição política, e representavam um dos poucos espaços onde se podia ter ação política, ainda que trabalhassem com certa clandestinidade, visto que estava nos limites das regras da ditadura. Diante da luta por direitos, várias das ONGs tinham apoio da Igreja Católica, que ocorre principalmente a partir do movimento inspirado pela Teologia da Libertação, que aponta os ensinamentos de Jesus Cristo como libertadores para injustas condições sociais, políticas e econômicas, e da criação das Comunidades Eclesiais de Base – CEBs.

Consoante Oliveira (1997), as ONGs tiveram papel considerável na luta pela redemocratização e pelo fim da ditadura no Brasil, tendo na igreja progressista o principal suporte financeiro e ideológico. Ainda para Oliveira (1997), “elas passaram a representar um termômetro, já que vieram a expor as pulsações da população nos mais diversos recantos do país”. Concomitante, para Santos (2018) a sociedade tinha nas ONGs um meio de inserção na política, principalmente para participar das políticas públicas com mais veemência, passando por todos os âmbitos assistencialistas, a exemplo da habitação, saúde e educação.

Como ressalta Fiege (2003), com a redemocratização do país as ONGs vão perdendo sua força e sua relevância política no sentido mais limitado que, até então, era abordado. Em contrapartida, tinha-se como ideal de eficácia para o fortalecimento da sociedade civil, que é capaz de influir e contribuir para o crescimento e desenvolvimento do país, passando, assim, por mudança na forma e meio de atuação, deixando de trabalhar na defensiva para atuar de forma propositiva, já que, até então, eram visualizadas como opositores políticos. Nesse período, já que o governo não se caracterizava mais como principal inimigo, os movimentos sociais se enfraquecem. Dessa forma, as ONGs deixaram de criar projetos políticos com reivindicações e passaram a atuar na valorização do cidadão, além de buscar solução de problemas que permeiam a realidade da população, exemplificados pela AIDS, defesa dos direitos humanos, educação e crianças em situação de rua.

Durante a década de 80, as ONGs se tornaram os “portadores de esperança” (OLIVEIRA, 1997), passando a atuar em auxílio ao governo e conformando elo entre o poder público e a população, tendo assim, grande crescimento no número de ONGs, além das suas áreas de atuação. Para Santos (2018), algumas ONGs faziam até mais que o poder público em alguns casos, visto que estavam preocupadas com os contextos sociais, tendo uma relação próxima das comunidades e da sociedade como um todo, papel esse que o governo não tinha como prioridade. A partir do aumento de visibilidade no cenário político, passam a participar de vários projetos populares, incluindo a questão social da moradia, com participação significativa no Fórum da Reforma Urbana.

Pode-se dizer que os três movimentos básicos no Brasil, que podem ser identificados como vetores de mudanças substantivas e estruturais para modificação completa do contexto do qual se inserem as ONGs brasileiras, são o assim chamado movimento democratizante, que culminou com a aprovação da Constituição de 1988; o movimento privatizante, marcado pela adoção de políticas neoliberais, e o movimento identitário, manifestado pela

emergência de novos agentes sociais, pela mudança da relação entre Estado e Sociedade e pela crise de identidade dos atores sociais. (OLIVEIRA, 1997 pag 79)

Para Mendes (1999), a partir da ECO 92<sup>1</sup> – evento realizado no Rio de Janeiro, que contou com a realização do fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais –, que se passa a conhecer, mais a fundo, o que são as ONGs e qual o seu trabalho, que, a cada vez, estão trabalhando mais em setores que nem o governo, nem o mercado conseguem suprir. Ascendente também como símbolo de fortalecimento, cria-se a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG, além da realização de diversos fóruns de ONGs, ajudando na representatividade dessas organizações e procurando unir todas essas instituições que tem o mesmo propósito na melhoria da qualidade da vida, porém pela genuinidade de seu trabalho com objetivos diversos, normalmente convergem para lugares opostos.

Como ressaltado anteriormente, existem diversos campos de atuação das ONGs, não havendo uniformidade, tal como propostas políticas de uma mesma natureza, o que resulta em diversos modos e modelos de trabalhos e ações. De acordo com Gohn (2000), para compreender essa diversidade distinguem-se três campos de atuação: “o assistencialismo, que se caracteriza através da filantropia; o desenvolvimentismo, que se constitui em programas de cooperação internacional; e o campo da cidadania, organizações criadas a partir dos movimentos que lutam por direitos sociais”.

Com a crise que o governo vinha enfrentando ao longo dos anos, as ONGs tornam-se uma opção para a diminuição dos gastos estatais, visto que obtinham ajuda financeira de países estrangeiros. Com este auxílio externo o poder público pôde priorizar a “produtividade urbana”, de modo que as cidades pudessem realizar ações para se desenvolver, enquanto as instituições não governamentais, que trabalham com desenvolvimento humano, entram como opção para o “alívio da pobreza”, realizando intervenções que até então eram responsabilidade exclusiva do governo.

O novo estaria também no fato que muitas ONGs buscam despertar e trabalhar com modelos de solidariedade dos cidadãos, com base em pequenas conquistas cotidianas capazes de mudar algumas questões nas comunidades-alvo; trabalho miúdo, fragmentado com objetivos de melhoria de qualidade de vida. Buscam combinar valores individuais com os valores coletivos e a racionalidade individual com a racionalidade científica, ou seja,

---

<sup>1</sup> Também conhecida como Rio-92, foi uma conferência das Nações Unidas, a qual se tratou assuntos referentes ao meio ambiente e ao desenvolvimento. Fez um balanço tanto dos problemas existentes quanto dos progressos realizados, além de elaborar documentos importantes que continuam sendo referência até os dias atuais.

desejos e aspirações das pessoas com estudos e análises técnicas dos problemas em questão. Portanto, diferenciam-se das grandes metas de mudanças propostas pelas correntes político-ideológicas de décadas anteriores, bem como da solidariedade assistencialista que, por muito tempo, tem sido pregada pela igreja e outras instituições. (GOHN, 2000 pag. 130).

O Banco Mundial oficializou a importância das ONGs para o crescimento e desenvolvimento mundial e, segundo Ferreira (2005), este fato teve grande importância para o seu reconhecimento. Ainda segundo Ferreira (2005), diferentemente de outras instituições internacionais sem fins lucrativos – que se revelaram corruptas, burocráticas e incompetentes –, as ONGs se mostraram honestas, competentes flexíveis e eficientes.

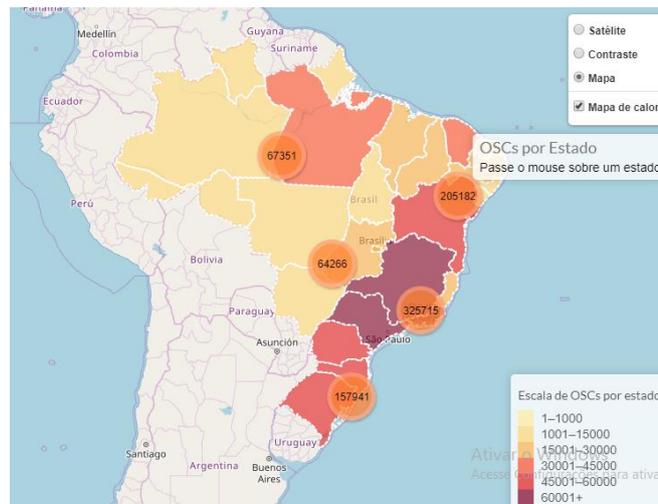
Todavia, nos últimos anos algumas instituições se envolveram em grandes polêmicas por acusações e investigações de irregularidades no uso de dinheiro público, mas, segundo Oliveira (2012), são poucas as envolvidas posto que 99% das mais de 340.000 organizações existentes, sequer recebe dinheiro do Governo Federal, segundo levantamento feito pela ONG Contas Abertas.

Atualmente, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, existem 820.455 Organizações da Sociedade Civil – OSC<sup>2</sup>, que se encontram distribuídas por todo o país, conforme ilustrado pela figura 3.

---

<sup>2</sup> Outro nomenclatura para as Organizações Não Governamentais

Figura 3: Organizações Não Governamentais no Brasil



Fonte disponível em <<https://mapaosc.ipea.gov.br/resultado-consulta.html>>  
Acesso em 15 /11/2018

Desde o início das ONGs sempre existiu atuação em diversas áreas, como: defesa de direitos, habitação, saúde, meio ambiente, entre tantas outras áreas, conforme apresenta a figura 4.

Durante o início do Século XXI mais de 60 mil entidades foram fundadas em diversos meios de atuação. Apesar da existência de um grande número de entidades, percebe-se através da referida tabela, que poucas atuam na área da habitação, o que se constitui como um dos grandes problemas brasileiro, em que esse percentual se mantém ao longo dos anos.

Figura 4: Principais áreas de atuação

<b>Área de Atuação</b>	<b>2002</b>	<b>2005</b>
Habitação	0,1%	0,1%
Saúde	1,3%	1,3%
Cultura e Recreação	13,6%	13,9%
Educação e Pesquisa	6,34%	5,9%
Assistência Social	11,6%	11,6%
Religião	25,53%	24,8%
Meio Ambiente e Proteção Animal	0,5%	0,8%
Defesa de direitos	16,3%	17,8%
Associações patronais e profissionais	16,1%	17,4%
<b>Total de Entidades</b>	<b>276 mil</b>	<b>338,2 mil</b>

Fonte disponível em:

<[http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC\\_2010/anais/arquivos/0020\\_0210\\_01.pdf](http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2010/anais/arquivos/0020_0210_01.pdf)>  
Acesso em:15/09/2018. Tabela 2: Principais áreas de atuação (reprodução)

Por fim, como abordado neste capítulo, pode-se afirmar que o terceiro setor, mais especificamente as ONGs surgiram a partir de um momento crítico vivido pelo país, e a partir daí atuam em diversas áreas para a construção de uma sociedade menos desigual. Nos dias atuais, ainda se vê a importância do seu trabalho em todos os âmbitos sociais na busca de uma sociedade com direitos igualitários.

## CAPÍTULO 2

### 2 O PROBLEMA HABITACIONAL NO BRASIL

Atualmente, dentre tantos problemas urbanos enfrentados no Brasil, a questão habitacional ainda é um dos problemas mais delicados. Essa problemática remete-se ao processo histórico, tendo seus primeiros relatos ainda na época escravocrata e se intensificando ao longo dos anos, sendo mais um exemplo da desigualdade social enfrentada no país. O capítulo presente tem como objetivo compreender como se deu o problema habitacional até os dias atuais, além de mostrar como este processo se relaciona com a história dos movimentos sociais e das Organizações Não Governamentais – ONGs.

#### 2.1 Antecedentes do problema habitacional brasileiro

Segundo Monteiro (2008), percebe-se que, desde o início do processo de construção das cidades e da sociedade brasileira, houve um descompasso entre o acesso à moradia e o crescimento populacional. Durante o período monarca, o Brasil passou por intensas mudanças sociais e políticas, um grande marco se deu com a criação da Lei Euzébio de Queiroz que, por criminalizar o tráfico de escravos para o país, passaria a incentivar a utilização da mão de obra assalariada de imigrantes europeus, aos quais chegando ao país representariam uma ameaça a muitos proprietários de terras, pois esperavam obter posses para praticar a agricultura.

Sendo assim, em um curto período de tempo Dom Pedro II sancionou a Lei 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, que estabeleceu normas para a comercialização, uso e todo o funcionamento de terras devolutas<sup>3</sup> e aquisição de terras no período. Acabando, então, com o modelo de concessão de sesmarias<sup>4</sup> e o grande índice de ocupação de terras. Já que, a partir de então, a terra passou a ter status de mercadoria e só poderia tê-la, quem pudesse pagar por ela.

Apesar de ter sido criada em um momento completamente distinto das nossas instituições políticas e condições socioeconômicas, a Lei de Terras de 1850 legalizou o penoso processo de concentração de terras que marcou a história brasileira. Ainda hoje, alguns movimentos populares tentam superar esse arcaico traço de nossa história ao defender uma reforma agrária capaz

---

<sup>3</sup> São terras que pertencem ao poder público mas não está destinada pra uso.

<sup>4</sup> Sistema onde o rei de Portugal distribui lotes de terras para beneficiários, no intuito de cultivar aqueles espaços que até então não tinham utilidade. Teve início em 1534, com a constituição das capitanias hereditárias, e se estendeu até 1822 com a independência.

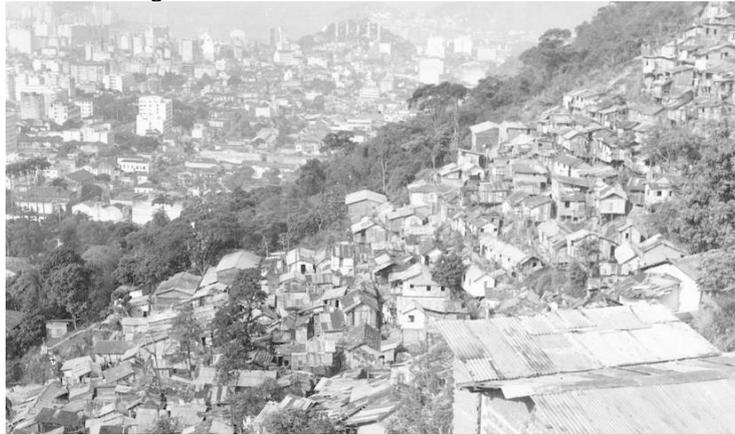
de facilitar o acesso às terras para aquelas famílias camponesas que almejam uma condição de vida mais digna. (GONÇALVES, s.d.)

Com essa lei, o ato de ocupar virou ilegal, e quem o praticasse sofreria retaliações, conforme o artigo II da Lei 601, porém não foi pensado no direito à moradia para os que não tinham como pagar pela terra; logo, os imigrantes, os escravos já libertos e os demais cidadãos que não possuíam esses recursos tiveram como única opção ocupar ilegalmente e de forma precária as áreas da cidade que não eram de interesse dos fazendeiros. Dessa forma, configura-se a grande concentração de terras para uma pequena parte da população e o início de um grande problema habitacional em consequência da lei 601.

Até então, mantinha-se o período escravocrata, em que eram poucos os negros libertos e a maioria da população negra ainda morava nas senzalas. Com a Lei Áurea, que se deu em 1888 e deu alforria aos escravos, o problema habitacional se agravou, dado que os escravos libertos tentavam a imersão no meio social, mas não desfrutavam do acesso à moradia formal, uma vez que, em consequência da lei de terras, era necessário pagar por tal, tornando as ocupações espontâneas a única opção viável – tanto em locais mais afastados dos grandes centros, quanto em prédios abandonados, formando cortiços. Segundo Reis (1994), até esse tempo não havia um mercado imobiliário, tendo a regulamentação dos imóveis construída gradativamente nos anos subsequentes.

Nos anos seguintes, as principais cidades do país tiveram um crescimento dilatado e controlado da população. Porém, com a implementação das primeiras ferrovias, a expansão do comércio e o incentivo à vinda de Europeus para o Brasil, a população e o número de cidades têm eclosão significativa, resultando em uma falta de estrutura para comportar tamanha abrangência. Nesse período, segundo Reis (1994) a população que vivia em cortiços (figura 5), logo em estado miserável, de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, dobrou em menos de 20 anos.

Figura 5: Favela Macedo Sobrinho - 1966



Fonte disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/favelas-do-seculo-xx-17463932>> Acesso em: 01/12/2018

Segundo Motta (1998), os grandes centros urbanos estavam recebendo esses novos moradores e, em meio ao crescimento desenfreado em pouco tempo, a situação sanitária atingiu um período crítico visto que as cidades não possuíam estrutura para comportar a população habitante. Diante dessa situação, o Brasil passou a não ser mais um destino atrativo para a imigração europeia, visto que além do desconforto, a insalubridade causava doenças. Para reparar a situação no intuito de atrair novamente este público, os líderes republicanos, que também enxergavam os cortiços como degradantes, promoveram nas principais capitais do país uma reforma sanitária e urbanística, no intuito de acarretar um “embelezamento” nas cidades.

Diversas famílias pobres, em sua maioria formada por ex-escravos, ocupavam prédios abandonados transformando-os em cortiços. Porém, em meio a essas mudanças, tais edifícios foram demolidos, causando fortes impactos nas condições de vida dos habitantes – que estavam desabrigados, não receberam nenhum auxílio público para subsidiar essa transição forçada, e tiveram que ocupar as áreas mais afastadas das cidades.

Ainda para Motta (1998), essas reformas eram uma combinação de saneamento, embelezamento, circulação e segregação territorial. Segundo Pechman e Fritsch (1986), esse é o período em que se iniciam as primeiras ocupações em morros, hoje denominadas de favelas, tendo assim as moradias miseráveis ainda presentes nas cidades. Todavia, não afetam mais o dia a dia das classes sociais mais abastadas, uma vez que se encontram em locais a margem das cidades.

No início do século XX, com o crescimento da classe trabalhadora, reivindicações começaram a ser feitas, já que não haviam políticas habitacionais,

além do preço do aluguel não ser regulado. Em 1917, na cidade de São Paulo, iniciou uma greve geral, que logo depois se estendeu para outros estados, e dentre as reivindicações estava a luta pela melhoria habitacional.

De iniciativa oficial nada se fez em São Paulo, até hoje, para melhorar a habitação do operário. Os cortiços por aí abundam, as verdadeiras pocilgas para homens, sem ar bastante, sem os benefícios da luz, servindo de sala, quarto e cozinha e abrigando, em alguns metros quadrados, dia e noite, famílias inteiras. E nem sequer há relação entre os preços de tais pocilgas e a sua absoluta higiene (KHOURU, 1981, p. 6).

Alguns anos depois, a crise habitacional se agravava consideravelmente, devido ao crescimento urbano que era consequência da expansão do setor industrial. Nesse período, instituiu-se o congelamento dos aluguéis, denominado como Lei do inquilinato, tendo assim, uma queda na construção civil. Com as cidades continuando a crescer e a construção civil perdendo espaço, os moradores de aluguel se deparavam cada vez mais com o receio de despejo.

Segundo Osório (2007) “no período de 1940-60 a população brasileira passou de 41 milhões para 70 milhões de habitantes, com taxa de urbanização aumentando de 31% para 45% fazendo crescer os assentamentos ilegais, que avançaram sobre as cidades, para dar moradia às pessoas de baixa renda”. Porém, o problema habitacional, mesmo com essas condições, não foi efetivamente enfrentado.

Seria equivocado considerar que o governo Vargas e os que se lhe seguiram chegaram a formular uma política habitacional articulada e coerente. Não houve, efetivamente, a estruturação de uma estratégia para enfrentar o problema nem a efetiva delegação de poder a um órgão encarregado de coordenar a implementação de uma política habitacional em todos seus aspectos (regulamentação do mercado de locação, financiamento habitacional, gestão dos empreendimentos e política fundiária). E, menos ainda, um ação articulada entre os vários órgãos e ministérios que de alguma maneira interferiram na questão. (BONDUKI, 1994, p. 717)

Durante o período populista<sup>5</sup> (1945 – 1964) surgem as primeiras políticas voltadas para habitação, foi criada a Fundação da Casa Popular – FCP, como resposta às grandes reivindicações dos trabalhadores e a visibilidade do Partido Comunista, sendo o primeiro órgão nacional a fornecer financiamento de casas para a população pobre, além de infraestrutura e saneamento.

---

<sup>5</sup> Trata-se dos governos populares presentes em meados do século XX. Denomina-se populista quando os governantes tem grande prestígio com a população, constroem não só laços racionais mas também emocionais, fazendo um trabalho com o intuito de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Durante esse período, passaram alguns governantes, como Getúlio Vargas e Juscelino Kubitscheki. Também conhecido como Quarta República Brasileira, esse período só acaba como o golpe militar de 1964.

No entanto, segundo Bonduki (1994), não existiram ações estruturadas para enfrentar o problema global, logo, a classe pobre continuava sem receber os devidos benefícios e o estado ainda tinha como obrigação enfrentar o problema habitacional que atingia as classes baixas da época. Em meio a todo o problema enfrentado, na década de 1950 surgem as primeiras entidades filantrópicas, que mais tarde se denominam como ONG's - Organização Não Governamental, no intuito de auxiliar a população nessa luta por uma melhor qualidade de vida.

## **2.2O período ditatorial**

Na década de 60 devido ao grande crescimento urbano as favelas passam a fazer cada vez mais parte da realidade das cidades, agravando o problema habitacional. Segundo Almeida (s.d.), “Havia um reconhecimento da política habitacional como um fator que conferia legitimidade e popularidade aos governos”, mesmo que as tentativas até o momento não tivessem atingido os principais afetados pelo problema.

Em 1963 surge o Movimento Nacional pela Reforma Urbana que, segundo Ribeiro (1994), nasce em meio a um fracassado modelo de planejamento urbano e consolida as ideias para proposta de criação de novas políticas – que garantam o direito urbano, as quais já se discutiam desde o início dessa década.

Diante dos problemas habitacionais enfrentados, o Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB manifesta sua preocupação sobre a crise que atingia as cidades e a moradia e promove o seminário sobre habitação e reforma urbana, que contava com uma equipe multidisciplinar formada por arquitetos, engenheiros e advogados. O intuito era inserir a discussão da reforma urbana no meio governamental, através de diagnóstico e elaboração de soluções, para lidar com o problema urbano daquele período. O resultado foi o documento “Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana”, que avançou até formar um projeto de lei.

Entretanto, com o golpe militar de 1964, que promoveu grandes transformações da vida política e social do país, o documento criado no seminário foi desconsiderado e outra proposta de reforma habitacional foi elaborada como política social prioritária, o que para Melo (2014), surgiu como tentativa de angariar apoio popular ao modelo governamental vigente.

Para objetivar essa preocupação social foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) com o intuito de centralizar todas as políticas habitacionais, e conseqüentemente gerenciar o crescimento das cidades. Segundo Nascimento (2009), as favelas eram consideradas uma “doença social” e o BNH, com a construção de habitações de interesse social e financiamentos da casa própria, iria “exterminar” o problema. Porém, a população que se encontrava à margem da sociedade, em sua maioria, ainda não conseguia ser beneficiada.

Devido à considerável parcela da população que não tinha acesso aos benefícios do governo e não conseguia reivindicar seus direitos pela grande repressão vivida na época, movimentos sociais em sua maioria de cunho religioso<sup>6</sup> surgiram para organizar essas lutas da população.

Cabe destacar que os movimentos sociais, segundo Gohn (2000), são ações dos homens durante toda a história, em que se tem uma identidade comum para lutar, a exemplo dos negros e mulheres. Ainda para Gohn (2000), os movimentos surgem e desaparecem a partir da dinâmica dos conflitos existenciais, tendo sua criação a partir da necessidade de participação direta ou indiretamente na luta política de um país.

Movimentos sociais são ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo. (GONH, 2000 p. 13)

São a partir desses movimentos que os favelados passam a lutar pelo direito real de uso da terra onde habitavam. Contudo, segundo Landim (1993), “a maior parte dessas movimentações seriam cortadas por força das circunstâncias políticas e seus agentes desapareceriam da cena nacional. Mas não todos<sup>7</sup>. E alguns deles viriam a se encontrar mais tarde, em outros espaços de atuação comum”.

Landim (1998), afirma que as pessoas que persistiram na defesa dessas causas sociais construíram em sua maioria centros de educação de base, centros de educação popular, ou até mesmo projetos e assessorias em prol da melhoria

---

<sup>6</sup> A igreja Católica foi a grande pioneira dos movimentos sociais no Brasil, saindo das congregações as primeiras lutas em prol da melhoria populacional.

<sup>7</sup> Algumas pessoas conseguiam manter seu trabalho na clandestinidade e conseguiam permanecer no país liderando os movimentos.

populacional, foram se consolidando e se tornaram as ONGs nos moldes que se conhece atualmente – vinham em auxílio dos movimentos sociais, logo tinham apoio da igreja católica ou de meios internacionais<sup>8</sup>.

Já para Monolescu (2011), as “ONGs ou movimentos sociais trabalham normalmente em projetos em defesa de direitos, através de mobilização popular, disseminação de informação ou articulação política”. Nesse período, Santos (2018) afirma que a relação com o governo se dava com grandes percalços, visto que o poder público via as ONGs como um movimento de esquerda, que defendia apenas o comunismo, o socialismo, porém a grande luta atual se dava pelas diretas já, pelo direito ao voto.

O regime ditatorial fechou diversos canais de comunicação entre a população e o governo, levando setores da sociedade a organizar-se paralelamente na luta por seus direitos. Os chamados ‘novos movimentos sociais’ lutavam pela ampliação da atuação dos cidadãos na condução das políticas governamentais e na resolução das carências sociais. E as ONGs auxiliam os movimentos sociais por meio de apoios e assessorias. (PEREZ, 2012 p 25.)

Diante da forte repressão enfrentada nesse período, as ONGs preferiam trabalhar na clandestinidade, afastando-se do governo e se aproximando da sociedade. Para além destas motivações, os agentes mantinham a ideologia de “não existir para si, mas sim para os outros”, por isso buscavam a “invisibilidade social”. Segundo Neto (2013), o trabalho das ONGs constituía a “incorporação da dimensão política na prática altruísta”.

### **2.3 A redemocratização do País**

Em 1987 aconteceu o primeiro Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNUR, articulação nacional com a união de movimentos sociais como a Comissão pastoral de terra - CPT, além de associações de classe e ONGs, com o objetivo de promover a reforma urbana, levando em consideração a moradia, saneamento básico e educação, buscando a efetivação do direito à cidade. Além da participação da população no processo de concepção das políticas habitacionais e processo de conscientização da necessidade de se lutar por direitos, estando em vigor até os dias

---

<sup>8</sup> Nesse período, organizações europeias que eram doadoras de recursos financiavam o trabalho de instituições brasileiras, visto que o país tinha problemas sociais delicados.

de hoje como uma importante frente de resistência e contestação contra as forças dominantes.

O direito à cidade, ou à moradia adequada, é reconhecido na legislação internacional dos direitos humanos, como componente de um padrão de vida básico. Uma das suas primeiras referências está no Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH publicado pela Organização das Nações Unidas - ONU, que afirma:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Com o início da redemocratização do país<sup>9</sup>, é importante destacar o processo de mobilização do movimento pela reforma urbana por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte. Segundo Bedê (2005), apesar das tímidas conquistas, tal mobilização fortaleceu a concepção de que as questões da cidade devem ser tratadas de maneira integrada entre os poderes e a população. O movimento contribuiu para criação da Constituição de 1988, grande marco da redemocratização, que demonstra em lei a preocupação em solucionar os problemas de moradia, a partir do Art. 6º que discorre: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia”, além da criação do Estatuto da Cidade em 2001.

Diante de um país democrático os movimentos sociais começam a enfraquecer. Segundo Gohn (2000), as análises indicam que o momento crítico se deu ao fim do seu principal objeto de ataque, que era o regime militar. Confirmado por Lago (2012) ao alegar que “as conquistas legais não representaram uma mudança substancial na realidade urbana brasileira, notadamente marcada pela segregação sócio-espacial e pelas desigualdades intra-urbanas”.

Segundo Oliveira (1999), até então, as ONGs trabalhavam notoriamente de forma clandestina. Após o fim da ditadura, aparece a primeira publicação com a nomenclatura ONG, atribuída ao documento circulado entre diversas organizações da cidade do Rio de Janeiro no contexto de um seminário latino-americano. Diante disso, o trabalho desses grupos começa a ganhar mais visibilidade. Nesse mesmo período,

---

<sup>9</sup> Período onde se reintegrou as instituições democráticas extintas no período da Ditadura Militar (1964 – 1985).

outras formas de organização popular institucionalizada, como Fóruns Nacionais de Luta pela Moradia, Reforma Urbana e Fórum Nacional de Participação Popular, trabalham no intuito de amenizar os conflitos entre o estado e a população, fazendo interlocução para interação, com intuito da melhoria das cidades.

O quadro habitacional consistia no baixo desempenho social, além de grande inadimplência com os financiamentos governamentais. Porém, com expectativa que os próximos governantes conseguissem resolver o problema sem que os moradores fossem penalizados. Nesse mesmo período segundo Gohn (2000), as ONG's já estavam intituladas como terceiro setor, e passam a não ter mais vínculo com os movimentos sociais, realizando um trabalho reconhecido e, considerado por muitos, mais importante que o dos movimentos sociais enfraquecidos.

Segundo Neto (2013), ao longo da década de 90 as ONGs passam por um processo de popularização, uma vez que o governo começa a vê-las como “parceiros estratégicos”, já que não havia possibilidade de suprir completamente as necessidades populacionais presentes, encontram nas ações políticas e sociais das entidades filantrópicas o meio de complementar o trabalho governamental.

As organizações da sociedade civil são uma forma de suprimir as falhas do governo com relação à assistência e resolução dos problemas sociais, ambientais e até mesmo econômicas. As organizações têm ainda a capacidade de despertar o civismo e a cooperação social nos seus participantes. Constituído uma forte ferramenta de mobilização social, as organizações da sociedade civil contribuem para a manutenção da democracia uma vez que possibilita a manifestação dos interesses das minorias. Comprovadamente, qualquer pessoa que integre alguma organização civil possui maior consciência política e é mais participativa nas questões que envolvem decisões públicas e/ou afetem a sociedade como um todo mesmo que o fim de tal organização não seja político. (FARIA, s.d.)

Nos anos 2000, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com o intuito de combater as desigualdades habitacionais, foi criado o Ministério das Cidades composto por quatro secretarias (Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos) que buscou enfrentar a questão urbana. A partir da criação do Ministério das Cidades, deu-se a criação das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Urbano - PNDU, de forma que os conflitos urgentes fossem resolvidos, além de propostas práticas, programas e ações para o vazio que se tinha nas cidades. Em meio a esse trabalho, as ONGs passam a ter mais espaço para financiamentos públicos, configurando o elo entre o cidadão e as políticas públicas, papel esse que deveria ser realizado pelo Estado.

Hodiernamente, um dos principais programas habitacionais da história do país - o Programa Minha Casa, Minha Vida – é lançado em abril de 2009 e visa promover a aquisição da casa própria para pessoas de baixa renda, além de movimentar a economia, estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção. Esta política pode subsidiar ou facilitar o acesso a casas e apartamentos por meio de financiamentos, a depender da renda familiar, podendo ser na área urbana ou rural. Tem, ainda, como protagonista a iniciativa privada, visto que vem dela a produção de 97% dos imóveis para financiamento, de acordo com a caixa econômica federal. O programa também inclui entidades sem fins lucrativos, como as ONGs, que atuam como intermediador no processo de contemplação dessas moradias.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é uma iniciativa do Governo Federal que oferece condições atrativas para o financiamento de moradias nas áreas urbanas para famílias de baixa renda. Em parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos, o programa vem mudando a vida de milhares de famílias brasileiras. É oportunidade para quem precisa e mais desenvolvimento para o Brasil. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2018).

Concomitantemente, ainda se enfrenta um grande problema habitacional, em que a desigualdade de renda reflete na baixa qualidade de moradia para a maioria da população. Os moradores das grandes cidades seguem na luta por políticas habitacionais, para que haja uma melhoria urbana e, principalmente, que os cidadãos saiam da condição inadequada em que vivem. Diante dessa realidade, algumas ONGs buscam efetivar direitos dos moradores pobres, contando com o subsídio financeiro tanto por parte do governo, quanto com auxílios privados para realizar o seu trabalho na tentativa de contribuir com a redução do problema habitacional brasileiro.

## CAPÍTULO 3

### 3 As ONGs do setor habitacional na cidade do Recife

Este capítulo tem como finalidade descrever acerca do problema habitacional do Recife, evidenciando os principais problemas dos dias hodiernos. Apresentar quais as políticas construídas ao longo dos anos e como as ONGs contribuíram para sua criação e seu funcionamento. Com a escolha de algumas das ONGs do setor habitacional da cidade do Recife, a forma como elas atuam, seus objetivos e sua missão serão apresentados. Diante das informações coletadas, por meio das entrevistas, tem-se como objetivo analisar o papel das ONGs, a partir da visão dos seus representantes, líderes comunitários e representante governamental, chegando a conclusão de sua eficácia e se esse houve alteração no desempenho deste papel.

#### 3.1 O Problema Habitacional do Recife

Na cidade do Recife, o problema habitacional também é latente na vida dos moradores. Segundo Barbosa (2009), ao longo do século XX o crescimento populacional refletiu na aparência da cidade e divisão espacial entre ricos e pobres.

Com a reforma do Porto do Recife, em 1910, cerca de 13 mil habitantes foram removidos do centro do Recife, houve, portanto, um aumento na densidade populacional e, conseqüentemente, a necessidade de uma solução urbanística para que territorialmente suprisse a demanda existente.

Por conseguinte, a erradicação dos mocambos das áreas centrais da cidade, a partir da década de 1930, configurou-se enquanto fator relevante influenciando na estética da cidade. Sendo assim, o Documento do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS<sup>10</sup> (2016) aponta que essa população migrou para as áreas periféricas, sujeitos a marés altas e terrenos de alta declividade, sincrônico ao período de formação de diversas favelas.

Os terrenos com melhor qualidade para construção passaram a ser de interesse do mercado imobiliário que, segundo o Documento PLHIS, recebiam os investimentos públicos. Dessa forma, diversas comunidades foram substituídas por grandes investimentos. A resistência de algumas comunidades, lideradas pelos

---

<sup>10</sup> Documento redigido pela Secretaria de Habitação do Recife, em parceria com a Secretaria Executiva de Regularização Fundiária, a Secretaria de Planejamento Urbano, e a Secretaria de Saneamento – SESAN.

movimentos sociais, possibilitou a permanência das mesmas, no entanto não impediu que diversas famílias migrassem para as áreas periféricas da cidade, com condições precárias de habitabilidade, criando o chamado cinturão das áreas pobres do Recife.

Nos anos seguintes, surgiram políticas habitacionais como o Banco Nacional de Habitação; todavia, o programa não contemplava a classe mais pobre que eram obrigados a invadir e ocupar os terrenos urbanos, em sua maioria, próximo ao mercado de trabalho.

Para Barbosa (2009), as políticas habitacionais ao longo de todos os governos não atenderam às necessidades originadas pelo crescimento habitacional da cidade, sequer existiram políticas públicas para promover a posse da terra para a população de baixa renda, ou para conter a especulação imobiliária, de modo que as ocupações irregulares e precárias cresceram e as áreas servidas de infraestrutura foram habitadas por uma pequena parte da população. Dessarte, os moradores passam a organizar reivindicações, criando diversas Associações de Bairros, apoiadas pelo Partido Comunista.

Nos últimos anos, os cidadãos que vivem na linha da pobreza ainda abrangem mais da metade da população, em que diversas famílias ainda vivem em situações precárias. No último século, este número cresceu consideravelmente, com melhorias em poucos períodos, mas chega ao ano de 2010 com 53,17% da população, conforme explicito na figura abaixo.

Figura 6: Evolução da População Pobre em Recife (1913 à 2010)

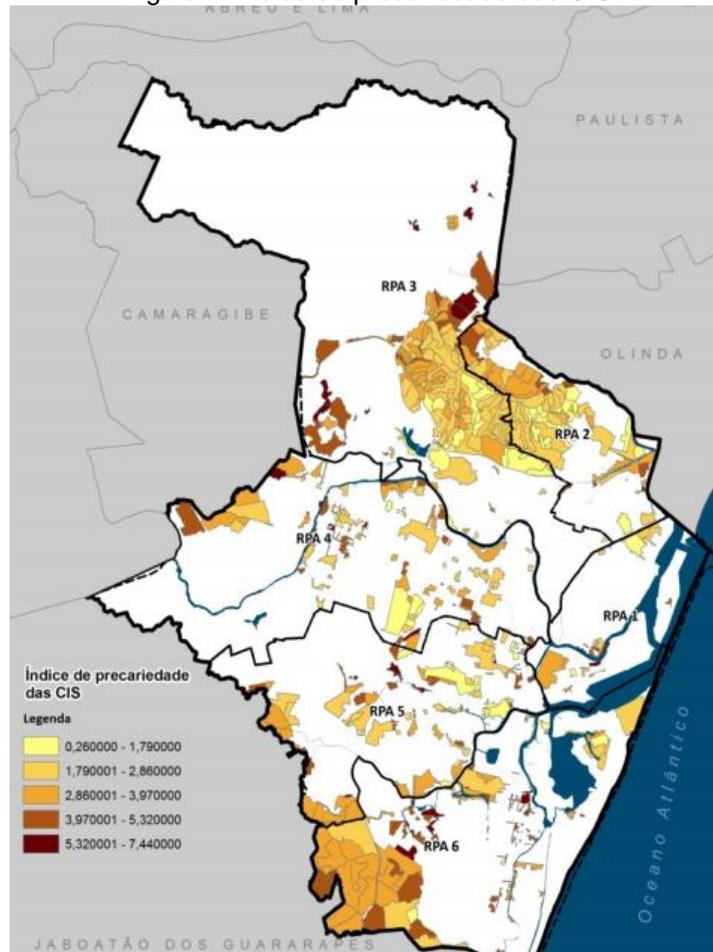
ANO	POPULAÇÃO		
	Total	Pobres	Porcentagem
1913	183.383	80.308	43,79%
1923	313.150	158.909	50,75%
1940	343.740	164.837	47,95%
1960	788.336	450.000	57,08%
1978	1.174.000	518.600	44,17%
1990	1.314.300	817.966	62,24%
1991	1.298.229	668.507	51,49%
2000	1.422.905	659.076	46,32%
2010	1.537.704	817.538	53,17%

Fonte: PROMETROPOLE/ Mapeamento Áreas Críticas. Disponível em:<  
<http://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/biblioteca/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Atualizada%2017-05-2016%20-%20Pol%C3%ADtica%20Municipal%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o%20de%20Interess>> Acesso em: 30/11/2018

Na cidade do Recife, mesmo com a existência de políticas habitacionais postas em prática nos últimos anos, segundo o documento PLHIS em 2016, o déficit

qualitativo de domicílios atingia 60.765 pessoas e o quantitativo 186.372, mostrando que o problema habitacional ainda é realidade para muitas famílias, considerando o acesso e as condições dos equipamentos públicos e renda. Conforme mostra a figura 7, as áreas de Comunidade de Interesse Social - CIS ainda sofrem com um relevante índice de precariedade.

Figura 7: Índice de precariedade das CIS



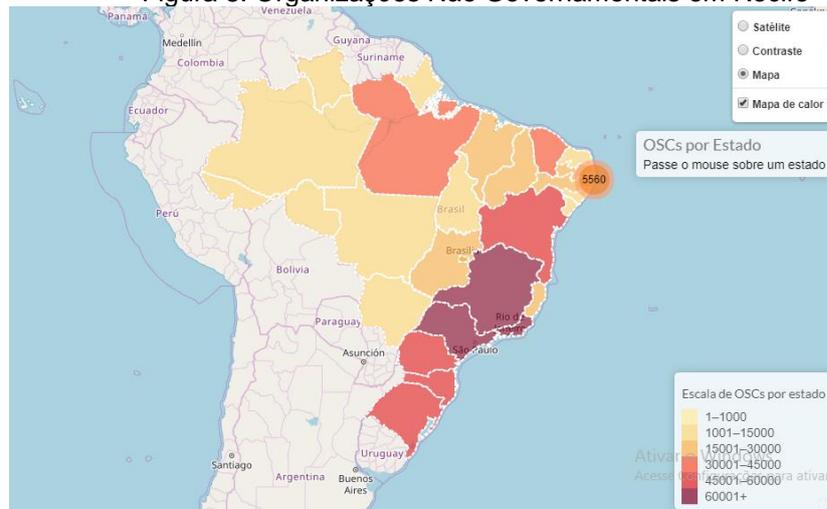
Fonte: PCR, 2016. Disponível em

<<http://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/APRESENTA%C3%87%C3%83O%20DIAGNOSTICO%20HABITACIONAL%20-%20PLHIS%20RECIFE.pdf>> Acesso em: 01/12/2018

### 3.2. Metodologia da pesquisa empírica

O presente trabalho tem como objeto empírico as ONGs que atuam com a temática habitacional na cidade do Recife. Inicialmente, a busca estava voltada para a seleção do número total de ONGs no Brasil e em Recife. De acordo com o Instituto de Pesquisas Aplicada – IPEA existem cerca de 5560 ONGs no Brasil e trabalham em diversos setores, como ilustra a figura 8.

Figura 8: Organizações Não Governamentais em Recife



Fonte: Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/resultado-consulta.html>>  
Acesso em: 11/11/2018

Para responder a questão central da pesquisa, que é apontar o papel das ONGs no processo das políticas habitacionais, foram selecionadas as principais ONGs que atuam no setor habitacional na cidade do Recife, a partir de pesquisa realizada nos veículos digitais da Associação Brasileira de Organizações Não governamentais – ABONG e também pelo site ONGs Brasil. Segundo o site ONGs Brasil, apenas oito organizações trabalham atualmente com a temática da moradia na cidade do Recife. Cabe destacar, que esse número pode não ser preciso, uma vez que o início ou encerramento das atividades de ONGs são imediatamente registrados por essas entidades.

No entanto, nos dois sites que apresentam a relação das ONGs, foram identificadas três, que são apontadas na temática habitacional, sendo elas: Habitat para a Humanidade, o Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC e a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE. A partir da aproximação com essas ONGs, através de análise em seus respectivos sites e contatos com pessoas envolvidas, identificou-se outra ONG, o extinto Serviço Comunitário Justiça e Paz - SCJP, que mesmo não estando mais em funcionamento foi incluída na referida pesquisa pela sua importância ao longo de décadas em Recife.

Destarte, com a delimitação das ONGs enquanto objeto de estudo empírico, utilizou-se como método a pesquisa qualitativa – método de investigação científica que aborda o caráter subjetivo do objeto analisado, procurando entender as suas particularidades. Para tanto, foi utilizado, como técnica de pesquisa, a análise do discurso, que: “em pesquisa, é análise de um conjunto de ideias, um modo de pensar

ou um corpo de conhecimentos expressos em uma comunicação textual ou verbal, que o pesquisador pode identificar quando analisa um texto ou fala” (CHIZZOTTI, 2014, p. 120).

Por conseguinte, a pesquisa foi dividida em dois momentos, sendo o primeiro a análise do perfil das ONGs, suas áreas de atuação, programas e projetos implantados e resultados alcançados. Estas informações foram coletadas nos sites institucionais das ONGs selecionadas, com exceção da ONG SCJP, conforme já informado, que foi extinta. No segundo momento, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os seguintes atores: representantes das ONGs analisadas; em sequência, com representante do Poder Público Municipal, que atua na área habitacional, e com as lideranças comunitárias de áreas pobres do Recife, beneficiadas pelo trabalho dessas instituições. Entende-se que foram selecionados os principais atores envolvidos com todo o processo analisado. Nos apêndices A, B e C deste trabalho se encontram os roteiros das respectivas entrevistas.

### **3.3 Perfil das ONGs do Recife**

Entre as ONGs analisadas, a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE é a mais antiga em Recife e, como as demais, tem outros focos de atuação além da temática habitacional. Formada em 1961, atua em seis estados brasileiros. Durante a ditadura militar, formou e apoiou diversas lideranças em suas reivindicações. No período da redemocratização, desenvolveu ferramentas educativas direcionadas a participação popular nas questões urbanas e rurais, atuando na luta contra as desigualdades sociais. Nos dias atuais, tem como objetivo “avançar na construção de um campo político crítico ao projeto desenvolvimentista dominante” e, sua missão, visa “contribuir para a construção de uma sociedade democrática e atuante”.

Na cidade do Recife, a FASE busca meios de monitoramento de políticas públicas com o objetivo de garantir o direito à cidade com participação popular, para que o desenvolvimento seja inclusivo e ambientalmente sustentável. A moradia precária junto com a insegurança de permanência dos moradores é a principal área de atuação nos dias atuais. A FASE articulou a criação do comitê popular da copa em Recife, que tinha como objetivo denunciar os casos de violações aos direitos

humanos, como os despejos forçados pela copa de 2014, participando também de manifestações contra a remoção dessas famílias, a figura 9 demonstra esta luta.

Figura 9: Luta contra remoções arbitrárias



Fonte: Disponível em <<https://fase.org.br/pt/onde-atuamos/pernambuco/>> Acesso em 06/11/2018

O Habitat para a Humanidade é uma organização internacional ligada à Igreja Metodista, chega primeiramente ao sul do país diante a necessidade latente por moradia digna, porém anos mais tarde transfere sua sede para a cidade do Recife visto que no nordeste encontra-se a maior demanda das lutas habitacionais – apesar de ter projetos realizados em 11 estados brasileiros. O Habitat surge na década de 1980 em meio a escassez de políticas habitacionais e, inicialmente, atuavam junto à comunidade para que a mesma construísse suas próprias moradias. Todavia, ao longo dos anos expandiu suas formas de atuação, incluindo a melhoria habitacional, o acesso a terra e a água em comunidades rurais. A ONG tem como visão “um mundo onde toda pessoa tenha um lugar digno para viver” e como missão “incentivar as pessoas a construïrem juntas casas, comunidades e esperanças, procurando assim transformar o amor de Deus em ação”. Muitas foram as conquistas da ONG Habitat para a humanidade, desde diversas casas construïdas e melhoradas, até a representatividade da sociedade civil junto ao governo, elaborando projetos e colocando-os em prática. A ONG conta, também, com brigadas particulares, que participam ativamente em todo o processo de construção ou melhoria de habitações, expostas na figura 10.

Figura 10: Brigada particular na construção de habitações na cidade do Recife



Fonte: Disponível em <<https://habitatbrasil.org.br/>> Acesso em 12/11/2018

O serviço Comunitário Justiça e Paz - SCJP surge no início da década de 1990, a partir da extinção da ONG Justiça e Paz, que era ligada a arquidiocese de Olinda e Recife e tem como principal influência Dom Helder Câmara – que foi o grande pensador e inspirou a criação de tantas outras ONGs. Tinha como objetivo atuar nas comunidades de baixa renda, trabalhando a questão da urbanização, legalização da posse da terra, melhoria habitacional e urbanística. Sua principal causa era a questão habitacional, porém atuava também com educação e saúde. Algumas escolas e creches são resultados das conquistas dessa instituição, assim como, a regularização fundiária de áreas ocupadas. Devido a conflitos internos e falta de recursos a ONG foi extinta no início dos anos 2000.

O Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social - CENDHEC, assim como o SCJP, surge a partir do fim da ONG Justiça e Paz e tem o mesmo objetivo de trabalho: a melhoria habitacional, a urbanização e a legalização da posse da terra. Sua visão é “Consolidar-se enquanto Centro de Defesa de Direitos Humanos, incidindo em políticas públicas para o atendimento integral de crianças e adolescentes e dos direitos de moradoras e moradores de assentamentos populares.” (CENDECH). Tem como missão:

Defender e promover os Direitos Humanos, em especial de crianças, adolescentes, moradoras e moradores de assentamentos populares e grupos socialmente excluídos, contribuindo para a transformação social, rumo a uma sociedade democrática e popular, equitativa, que respeite as diversidades e sem violência. (CENDHEC, s.d.)

O CENDHEC nos dias atuais é uma das mais antigas ONGs da cidade do Recife, e dentre as diversas conquistas tem como destaque o Plano das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS, uma vez que participou de todo o processo de implementação da Lei – abordado a seguir – e até os dias atuais atuam junto as

comunidades pobres na promoção desses direitos, a exemplo das participações em audiências públicas a figura abaixo ilustra a luta pelo direito à cidade.

Figura 11: Audiência pública, com membros do CENDHEC na luta pelo direito à cidade.



Fonte: Disponível em <<https://www.cendhec.org.br/dc>> Acesso em 20/11/2018

Todas as ONGs citadas têm como objetivo comum à luta pelo direito à cidade, que Lefebvre (1968) define como um direito de não exclusão da sociedade nos benefícios que a vida urbana oferece. No Brasil, o Estatuto da Cidade garante essa lei, porém as ONGs junto com a população lutam diariamente para que esse direito seja posto em prática.

A luta pelo direito à cidade é também a luta pela moradia digna, que para o CENDECH é garantida quando há condições decentes no aspecto físico, econômico e social, ou seja, quando existe infraestrutura básica para vivência cotidiana, como saneamento, energia elétrica e abastecimento de água. Além de outras condições, como acesso a saúde, educação e serviços públicos em geral.

O direito à cidade é sobre dar poder para a classe trabalhadora, para que as pessoas de cor, para os imigrantes, os jovens e para todos os outros comprometidos com uma sociedade verdadeiramente democrática. Uma sociedade onde todos os habitantes da cidade têm o poder de moldar as decisões e as condições que afetam nossas vidas. Luta-se por melhorias concretas que resultam em comunidades mais fortes e um melhor estado de ser para toda a população. As organizações defendem campanhas para a conquista de habitação, educação, transporte e emprego. Luta-se por uma comunidade segura e segurança, sustentabilidade do bairro, justiça ambiental e direito à cultura, celebração, descanso e espaços públicos. Estes são os objetivos que emolduram o direito à cidade. (ISENSEE, 2013).

### 3.4 As ONGs e a criação do PREZEIS

Nas últimas décadas, conforme aponta Miranda (2006) as lutas populares têm como aspectos a regularização urbanística e fundiária, a infraestrutura e as condições de habitabilidade para as ocupações espontâneas que conseguiram permanecer em

seus locais. Essa luta pela moradia fortaleceu a política habitacional, tornando Recife pioneiro de algumas políticas públicas implementadas, a exemplo do PROMORAR, do Morar no Centro e do Programa de Requalificação das Áreas Urbanas Centrais.

Contudo, o marco do reconhecimento das intervenções nas áreas de baixa renda, segundo Miranda (2009), foi a Lei de Uso e Ocupação do Solo (1983), que criou as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, uma legislação própria, fortalecida pela lei de nº 14947 de 1987, que criou o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS. Além disso, a história das ONGs no Recife tem forte relação com o PREZEIS.

As ONGs, os movimentos sociais, o Movimento Popular do Recife e a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, participaram da criação do projeto de lei do PREZEIS, que teve como referência a urbanização das favelas e provocou um redirecionamento das políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitacional no Brasil, sendo pioneiro e servindo de inspiração para vários municípios do país, que tiveram êxito após a implementação. O PREZEIS marcou a luta dos movimentos urbanos no município, dado que pela primeira vez um projeto de lei criada pelo povo tinha sido aprovado, iniciando um importante modo de elaboração das políticas públicas.

No início de 1985, o setor jurídico da Comissão de Justiça e Paz convocou os representantes – as chamadas ‘lideranças’ comunitárias – para uma reunião no Centro de Trabalho e Cultura dos Coelho (CTC), apresentando a seguinte situação: a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Recife, de 1983, definia vinte e sete Zonas Especiais de Interesse Social. Em sua maioria, essas ZEIS eram formadas por favelas. A lei permitia que o poder público realizasse intervenções urbanísticas, visando à urbanização de tais áreas. Contudo, a lei urbanística da cidade previa uma regulamentação específica para essas zonas. Mas, até aquele momento, não havia sido tomada qualquer iniciativa. A proposta era: vamos elaborar um projeto de lei que regule as ZEIS!

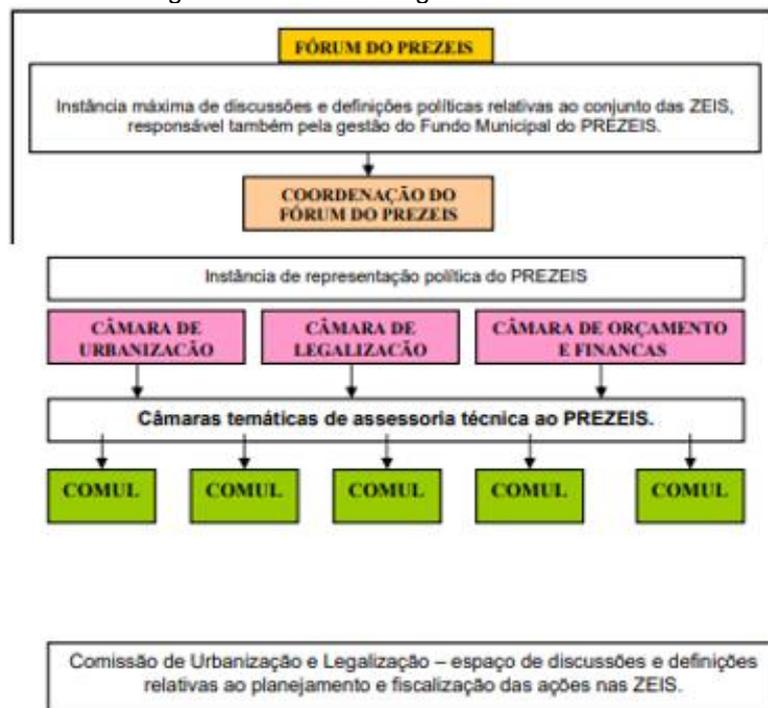
[...] Para que a Lei do PREZEIS passe a ser efetiva, é necessário, de um lado, haver mobilização e organização popular; do outro, que sejam definidos recursos no orçamento público municipal para sua implementação. (CARREIRA, 2005).

O PREZEIS consolida normas, estrutura de gestão e procedimentos para promover a urbanização e a regularização fundiária das áreas, com a participação ativa no fórum de representantes de ONGs e líderes comunitários, a fim de estabelecer “assentamentos habitacionais populares, que aparecem espontaneamente a partir de ocupações em áreas públicas e privadas, não dispendo de infraestrutura básica de urbanização e sem ter situação fundiária regularizada”

(FASE, 1997:6). A figura 12, a seguir, mostra o sistema de gestão do PREZEIS, composta pelo Fórum do PREZEIS, instância máxima consultiva e deliberativa dos assuntos relacionados às ZEIS; às Câmaras Técnicas para discussão dos três grandes temas relacionados ao PREZEIS: urbanização, legalização e orçamento e finanças; e às Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra – COMULs, que são criadas para cada ZEIS que inicia o processo de urbanização e regularização fundiária.

Destacam-se nessa estrutura, compostas em todas as instâncias por representantes das comunidades ZEIS – as lideranças comunitárias -, representantes do Poder Públicos municipais e representantes das ONGs que participam efetivamente do processo, tendo papel preponderante na garantia dos direitos da população das ZEIS; além de outros setores organizados, como a Pós Graduação em Desenvolvimento Urbano, da Universidade Federal de Pernambuco, que teve seu representante maior, ao longo dos anos, o Professor Luis de la Mora.

Figura 12: Sistema de gestão do PREZEIS

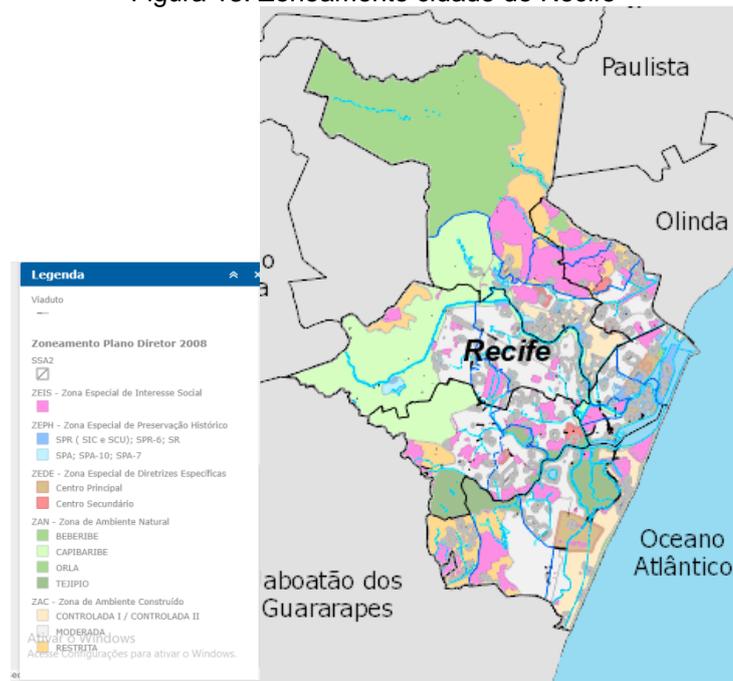


Fonte: Disponível em:

<<http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1428>> Acesso em 01/12/2018

A figura 13 mostra todas ZEIS existentes na cidade do Recife, marcadas na cor rosa, demonstrando a heterogeneidade da cidade e a desigualdade sócio-espacial.

Figura 13: Zoneamento cidade do Recife



Fonte: Disponível em

<<https://esigportal.recife.pe.gov.br/arcgis/apps/webappviewer/index.html?id=17a5f2738ff54c6881efca6cf9fac3d6>> Acesso em 23/11/2018

No entanto, apesar do avanço obtido pelas conquistas sociais, Jesus (2018) afirma que a principal dificuldade para os moradores de algumas ZEIS é a especulação imobiliária, de modo que as comunidades próximas de áreas nobres acabam sendo vítimas da “expulsão branca”, sendo realocadas dos locais onde vivem em detrimento de alguma obra de maior porte. Porém, para Santos (2018), os conjuntos habitacionais ao qual são destinados em muitos casos são mais precários que os locais em que já vivem.

Diante dessa realidade, em que milhares de famílias não têm acesso a moradia adequada ou políticas habitacionais, muitas ONGs atuam em prol de reafirmar o debate sobre a moradia digna e a reforma urbana, além de evidenciar a urgência com que as ações para este fim sejam implementadas.

### 3.5 Formas de atuação das ONGs

Cada organização tem sua forma e objetivos de trabalho e suas propostas normalmente baseadas nos seus ideais, mas sempre com o intuito de promover direitos para a população mais necessitada. Para garantir os direitos da sociedade

civil, a ONG surge como representação da mesma, que se assemelham quanto à luta pelo direito à cidade e a moradia digna.

Inicialmente, segundo Orange (2018), coordenadora do Programa Direito à Cidade, do CENDHEC, as ONGs surgiram com a proposta de exigir junto ao poder público que as políticas habitacionais fossem feitas e efetivadas para toda a população, além de fomentar a discussão do direito à cidade, da melhoria da qualidade de vida. A partir do momento em que tais políticas começaram a surgir, é possível ter esse papel junto ao poder público, mas, ainda assim, como busca de direitos.

As ONGs passaram a ser mais contribuintes para o desenho dessas políticas, mas não tira o primeiro papel que é o da luta por novas políticas, continua mas dá espaço para um trabalho diferenciado das ONGs, que é participar da construção dessas políticas, sendo voz muitas vezes determinantes para a construção de políticas públicas. (Rolim, 2018)

Na cidade do Recife desde antes do processo de redemocratização já existiam algumas ONGs que atuavam junto às comunidades nessa busca pelo direito à moradia, assim como em todo o país, a cidade também contava com grande atuação da Igreja Católica em defesa da sociedade.

O CENDHEC e o SCJP, ambas com criação inspirada pelo bispo pernambucano, Dom Hélder, tinham como função trabalhar na questão da urbanização e da legalização da posse da terra, visando melhoria habitacional e de infraestrutura, o CENDHEC segue até os dias atuais nessa mesma luta. Uma grande conquista dessas organizações no fim do século XX, como mencionado anteriormente, foi o projeto de lei intitulado PREZEIS, que abrange diversas comunidades na cidade do Recife, e ao longo dos anos atuou junto com os Movimentos Sociais.

Fazendo trabalhos de base, junto às comunidades, mas também, com lutas maiores junto ao poder público e ao judiciário é que as ONGs estudadas atuam. Para Santos (2018) o SCJP acreditava que “Habitação é a base de tudo para uma família, exemplo disso se deu na década de 1960,1970 e meados de 1980 onde o governos federal fez aquela velha pesquisa perguntando qual era o sonho do brasileiro, e era uma habitação, era ter uma casa própria.”

O CENDHEC, até os dias de hoje atua em quatro eixos fundamentais, que são a promoção, o controle social, a defesa e a formação política da população. Segundo Lemos (2018), dar subsidio para que as comunidades construam senso crítico e

compreensão acerca dos seus direitos, de modo que possam reivindicá-los, sempre com o auxílio da ONG em todas as ações.

O SCJP é extinto no início do governo Luiz Inácio Lula da Silva que, para Santos (2018), representou uma significativa mudança na forma em que o poder público se portava diante das ONGs. Em contrapartida, diante dessa nova postura governamental a população carente iria ter mais direitos e, com o desenvolvimento industrial atingindo o Nordeste, mais especificamente a cidade do Recife, a União Europeia que era o principal financiador começou a cortar a verba que mantinha para ONG, visto que os países da África tinham mais necessidades, logo, por esse e por outros motivos muitas ONGs decretaram falência, além do SCJP.

A partir do governo Lula, algumas ONGs passaram a atuar junto ao poder público, participando ativamente no processo de construção de algumas políticas públicas, o Habitat para a Humanidade era representante nacional das ONGs, e mesmo que ainda com o papel de reivindicação, podiam ter acesso a recursos de algumas políticas públicas para suprir parte das necessidades da população.

Figura 14: Audiência pública na Câmara de vereadores do Recife, com a participação de ONGs, líderes comunitários e representantes do poder público, reivindicando o atendimento a moradia, o fortalecimento do PREZEIS



Fonte: Ana Ramalho, 2017

Recentemente, o Habitat para a Humanidade fez um estudo chamado Moradia no Centro: da reflexão à ação, apontando as áreas vazias no centro do Recife que poderiam servir para habitação de interesse social, de modo que houvesse o debate a respeito da função social da propriedade. Em seus resultados, constatou que seria possível construir 2.106 unidades de habitação popular nos imóveis ociosos.

Para alguns pesquisadores, políticas públicas são ações que partem apenas do Governo, porém, para Castro (2015,) qualquer ação pública ou privada que surja como solução para um problema público é uma política pública, desse modo o Habitat para a Humanidade conta com voluntários que por meio de brigadas nacionais e internacionais constroem e reformam casas e cisternas para a população carente, além de capacitar os moradores nessas obras, realizando também a profissionalização.

A tabela a seguir sintetiza o trabalho de todas as ONGs pesquisadas.

Tabela 1: Formas de atuação das ONGs

ONG	Formas de atuação
Fase	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação em assembleias, fóruns, entre outras reuniões com participação social.-</li> <li>Assessora, implanta, apoia e fortalece ações relacionadas à justiça ambiental;</li> <li>- Busca a ampliação de políticas públicas que favoreçam a luta das juventudes e das mulheres;</li> <li>- Articula estratégias para intervir no debate e na formulação de propostas de saneamento, habitação e resíduos sólidos.</li> <li>- Aproveitamento de editais públicos, na busca do benefício para a comunidade.</li> </ul> <p style="text-align: right;">Fonte: <a href="https://fase.org.br/pt/onde-atuamos/pernambuco/">https://fase.org.br/pt/onde-atuamos/pernambuco/</a></p>
CENDHEC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acompanhamento de ações de usucapião<sup>11</sup> individual e coletiva e defesa de moradores(as) em ações de reintegração de posse;</li> <li>- Mobilização das comunidades em torno do direito à moradia;</li> <li>- Participação nos espaços institucionais de formulação e controle das políticas públicas, e de articulação da sociedade civil, referentes ao tema da reforma urbana e democratização do acesso ao solo;</li> <li>- Elaboração de subsídios teóricos metodológicos;</li> <li>- Ações de publicitação da temática;</li> <li>- Formação na temática da cidadania e política urbana.</li> </ul> <p style="text-align: right;">Fonte: <a href="tps://www.cendhec.org.br/dc">tps://www.cendhec.org.br/dc</a></p>
SCJP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auxílio em ações de uso e reintegração de posse.</li> <li>- Presença em fóruns para discutir a questão da cidade.</li> <li>- Formação para as comunidades que estão dentro das ZEIS</li> </ul>

<sup>11</sup> Usucapião é o direito que o indivíduo adquire em relação à posse de um bem móvel ou imóvel em decorrência da utilização do bem por determinado tempo, contínuo e incontestadamente.

	- Defesa da segurança da posse da terra através do usucapião.
Habitat Para a Humanidade	- Construção de casas; - Construção de cisternas; - Melhoria habitacional, rurais e urbanas; - Formação política comunitária - Educação na área de geração de emprego e renda e gestão de recursos hídricos.

Fonte: Elaborado pela autora

### 3.5.1 Relações entre as ONGs e o público alvo

As ONGs surgiram durante um processo de resistência, então diante das comunidades existia esta relação de união pela luta por direitos. Segundo Santos (2018), no período de redemocratização existia uma relação de confiança e de esperança, entre as ONGs e as comunidades, em que podia ser visualizada possibilidade de escuta, diferentemente de uma ação individual, que dificilmente traria grandes conquistas.

Santos (2018) descreve que, no período de redemocratização, para a ONG conquistar seus objetivos, o primeiro contato partia da iniciativa dos moradores, que quando se deparavam com a necessidade recorriam ao auxílio dessas instituições, a ONG se reunia inicialmente com a comunidade para discutir qual procedimento e caminho seguir, podendo acompanhar as ocupações já existentes ou até mesmo ir ao poder público, como a prefeitura, a Autarquia de Urbanização do Recife - URB, ao palácio do governo, para se fazer a interlocução. Inicialmente, a prioridade era a permanência dos moradores nas ocupações, principalmente na tentativa de impetrar ações de usucapião, depois dessa conquista, seguia a luta por infraestrutura, como construção de ruas, de creches e escolas, entre outros.

Por ter esse papel de representatividade, com o fim do SCJP, durante início do século XX, Santos (2018) relata que os moradores das comunidades beneficiadas se depararam com um sentimento de perda e abandono, visto que não se tinha mais o apoio principal. Porém, algumas ONGs continuaram seus trabalhos nos anos subsequentes, mantendo uma relação de representatividade dentro das comunidades, sendo procuradas para estar à frente das lutas e resoluções de seus problemas. Todavia, organizações como o Habitat para a Humanidade procuram as comunidades quando possuem algum projeto para oferecer, podendo surgir de editais públicos, como o Programa Minha Casa Minha Vida, ou de subsídios particulares.

Conforme a existência do projeto, a ONG procura dentro das comunidades, moradores que se adequem ao perfil necessário, para então operacionalizar o projeto.

Durante o governo Lula, segundo Orange (2018), foram realizados muitos avanços nas políticas habitacionais, em que o direito à moradia passou a fazer parte do discurso governamental e, parte da população, teve acesso aos direitos que por muitos anos reivindicavam – ainda que distante do que é considerado suficiente para uma boa qualidade de vida. Contudo, para Lemos (2018), esses avanços tiveram consequências negativas, pois resultou em um comodismo da população na reivindicação de tantos direitos que ainda precisavam ser conquistados.

Diante do cenário político e econômico atual, com muitos dos direitos conquistados sendo pedidos, para Orange (2018), é necessário que haja maior engajamento da população nas reivindicações por políticas públicas, assim como era visível há algumas décadas.

### **3.5.2 Relação das ONGs com a gestão municipal**

No período de redemocratização do país, a relação entre as ONGs e a gestão municipal se dava por meio de diversos entraves, para Santos (2018), todos que iam às ruas reivindicar direitos eram pré-concebidos como manifestantes de interesses partidários, além disso, por sua postura de protesto às ações municipais vigentes, as ONGs não eram vistas com “bons olhos”. Entretanto, entre muitas pessoas de atuação opostas, havia respeito ao reconhecer os interesses positivos da causa.

Durante a primeira década dos anos 2000, houve uma parceria entre o Governo e as ONGs, com abertura para a participação das instituições na criação de políticas públicas, auxílio para ações dentro das comunidades, havendo respostas aos direitos reivindicados. Ademais, segundo Rolim (2018), nos últimos anos essa oportunidade de participação e de recursos oferecidos pelo governo diminuiu de forma considerável, havendo hoje grandes dificuldades em trabalhar de forma participativa.

Para Lemos (2018), a relação com o poder público nunca mudou, não há verdadeira melhora, mesmo com os avanços no cenário de políticas habitacionais, ainda existiram falhas durante os governos populares e a ONG sempre esteve presente dentro da sociedade para brigar por esses direitos, logo sempre esteve no meio dos entraves.

### **3.6 A dimensão governamental**

De acordo com Neves (2018), diretora de habitação do Recife, as ONGs já tiveram papel importante junto ao governo como facilitador do contato com as comunidades, principalmente através do Fórum do PREZEIS. Nesse período, havia parceria entre o ente público e as ONGs na criação de políticas habitacionais, de conjuntos habitacionais e no processo de urbanização.

Para Neves (2018), ao longo dos anos o papel das ONGs foi desvirtuado, atrelado à falta de receptividade do governo municipal junto a essas organizações, de modo que as mesmas possam atrapalhar o andamento do trabalho do poder público. Algumas organizações tinham como principal interesse o convênio com o governo para captação de recursos. Assim, muitas vezes por questões políticas, as ONGs assumem uma postura de manipulação junto às comunidades, de modo que os seus interesses se sobressaem, atrapalhando o processo de interação entre governo e comunidade.

Todavia, em determinados momentos, as ONGs tinham importante contribuição nas ações, principalmente junto ao PREZEIS, mas o poder público não tinha interesse em valorizar essas atuações, impossibilitando a ação dessas organizações. No momento presente, o governo municipal não está atuando no setor habitacional, sendo também um dos motivos por não haver interesse da gestão em trabalhar com essas ONGs.

### **3.7 A dimensão dos beneficiários**

No que concerne aos moradores das comunidades, Santos (2018) relata que até o início dos anos 2000 era de extrema importância para toda comunidade ter uma ONG junto aos moradores na busca pela urbanização. Morador da ZEIS, João de Barros, afirma que o CENDHEC contribuiu para a luta pela regularização da posse da terra, tendo a área pavimentada e uma parcela mínima dos moradores ainda vivendo em casas de madeira.

Jesus (2018), morador da ZEIS Novo Prado, relata o trabalho de conscientização e formação que as ONGs faziam, principalmente junto aos líderes comunitários, permitindo que houvesse propriedade do discurso por direitos, atualmente esse trabalho não é mais realizado com a mesma constância, mesmo que a comunidade ainda possua esta necessidade.

A partir de 2002, muitas ONGs fizeram convênios com os governos, tendo seus profissionais capacitados como funcionários públicos. Santos (2018), afirma que muitos moradores nesse período passaram a esperar pelas organizações que, nos dias atuais, trabalham em pequena escala dentro das comunidades. Ainda para Santos (2018), os moradores esperam a liderança das ONGs nas discussões, entretanto muitas vezes, até mesmo por serem ligadas ao poder público, não levavam o discurso com veemência.

Atualmente, para Santos (2018), não há mais a discussão junto ao poder público na construção de projetos, o governo atua sozinho nessa construção. Algumas ONGs, quando captam auxílios externos conversam junto à comunidade para solucionar suas carências. Trabalhando em defesa do interesse das comunidades do PREZEIS, nos dias atuais, Santos (2018) relata que há conflitos com o poder público, tendo as ONGs como auxílio à comunidade, porém não na mesma intensidade que anteriormente, visto que a comunidade perdeu a relação de confiança extrema, diante da união com o governo. Apesar disso, algumas comunidades ainda procuram as ONGs em suas necessidades. Para Jesus (2018) a maior luta hoje em dia é a garantia do PREZEIS, dado que é essa lei que consolida os moradores nas áreas de interesse do mercado imobiliário.

Algumas dificuldades permeiam a relação das ONGs com as comunidades. Santos (2018), afirma que por determinados momentos as organizações querem impor seus interesses perante a população e, nos dias atuais, algumas comunidades tem suas posições políticas construídas, dificultando essa relação.

Para Jesus (2018), ter as ONGs é um privilégio para as comunidades, para que seus membros possam argumentar diante do seu conhecimento nos espaços de discussão, potencializando todas as causas. Porém, há pessoas que apontam como manipulação o trabalho que essas instituições realizam sendo, para Jesus (2018), uma visão distorcida dos interesses das mesmas, que querem contribuir para a melhoria das comunidades.

### **3.8. Limites e possibilidades de atuação das ONGs**

Dentro das possibilidades de atuação das ONGs encontram-se muitas dificuldades, segundo Santos (2018), existiam grandes entraves nas conquistas dos seus objetivos diante da lamentável relação com o poder público, atrelado ao extenso

período que se leva no processo de urbanização de uma área. Além disso, era necessário um trabalho de conscientização dentro da própria comunidade, visto que nem todos os moradores eram coniventes com a luta. Sendo também a população a sua principal possibilidade de ação, levando em consideração a união que se tinha de parte dela para conquista da causa.

A relação pessoal que se tinha com as pessoas era muitas vezes um ponto positivo, por que independente da luta a gente também tinha contato pessoal com quem era do órgão público, com quem era da comunidade, então tinha aquela coisa do respeito pelo trabalho do outro, o poder público não via a gente com bons olhos, mas sabia que a gente também queria ajudar, sabia que a gente queria contribuir, e foi quando eles começaram a perceber isso que eu acho que mudou a forma de tratar as ONGs (SANTOS, 2018)

Com a melhoria das políticas habitacionais durante o governo Lula, as organizações que conseguiram seguir com seus trabalhos também se depararam com dificuldades financeiras, visto que sua principal, e muitas vezes única, fonte de renda se dava através de Entidades Europeias – a partir do momento em que o Brasil saiu do mapa da fome, compreenderam que não havia mais necessidade de tal investimento, passando assim seu foco para os países africanos. Com isso, há uma busca atual por novos meios de recursos, atrelado às comunidades estrangeiras, e a exemplo da ONG Habitat para a Humanidade, em projetos pontuais contando com brigadas particulares<sup>12</sup> de cidadãos nacionais.

Ainda durante esse governo, Ramirez (2018) narra que o Habitat para a Humanidade era a representante das ONGs em âmbito nacional, um dos projetos de lei trabalhados junto ao governo aprovava a utilização dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS para a promoção das comunidades, de modo que seus membros assumissem a gestão dos projetos e as ONGs funcionassem apenas em auxílio desse gerenciamento. Também se deu abertura para que a Habitat participasse da construção do marco regulatório, que permitiria que os programas citados pudessem acontecer.

Contudo, em 2010 as políticas deixaram de ser definidas por meio de conferências com os três setores presentes e os recursos do FNHIS foram direcionados para a iniciativa privada, inviabilizando o projeto do marco regulatório.

Como relatado por Ramirez (2018), a criação do Programa Minha Casa Minha Vida foi uma importante possibilidade de viabilização do trabalho da Habitat para a Humanidade, uma vez que, para conseguir habitação, era apenas por financiamentos

---

<sup>12</sup> Grupo de pessoas que captam verba e realizam pessoalmente determinados projetos.

externos ou privados, passando a ser oferecido pelo governo, fato que difere o Brasil dos demais países onde a Habitat para a Humanidade atua. Nos dias atuais, o programa já não atende mais uma demanda tão considerável.

Outro entrave, conforme relata Orange (2018), é a regularização fundiária que teve um avanço considerável ao longo dos anos. Passou por um processo de regresso considerável a partir da aprovação da Lei 13467, no ano de 2017, que por ter nascido enquanto medida provisória, não contou com a opinião pública, e menos ainda com a aprovação das ONGs que atuam neste setor. Essa nova lei muda o entendimento da regularização fundiária urbana, que até então contava com um conceito em que era previsto uma série de medidas associadas a condições dignas de moradia e acesso à infraestrutura adequada, e agora trata apenas como titulação do imóvel.

Diante dessas mudanças, que envolveram quase 20 legislações, incluindo o Estatuto da Cidade e a Lei de Registros Públicos, diversos processos de regularização fundiária que estavam em aberto foram paralisados. Uma ação atual na cidade do Recife que vem trazendo embates, entre o poder público e as ONGs, é a revisão do Plano Diretor, que planeja a cidade pelos próximos 10 anos. Segundo Orange (2018), o espaço aberto para a participação pública é mínimo, a ONG CENDHEC, junto com outras organizações, está lutando por essa participação, dado que atualmente ele está sendo feito apenas por técnicos, alguns de outros estados, logo desconhecem o problema do Recife.

Atualmente, os espaços participativos que foram conquistados ao longo dos anos vêm perdendo força diante do cenário político nacional, também sendo o motivo do Conselho das Cidades estar com dificuldades de realizar o seu trabalho, refletindo no Conselho Estadual e, conseqüentemente, no Conselho Municipal.

O CENDHEC entrou com uma ação civil pública para que o Conselho Estadual voltasse a funcionar, mas não obteve sucesso. Segundo Lemos (2018), não é do interesse do poder público que ele volte a funcionar, pois resultaria na população fazendo parte ativamente das políticas públicas. Um fato recente que afeta diretamente esse trabalho, é a declaração do presidente eleito neste ano (2018), Jair Bolsonaro, a respeito da extinção do Ministério das Cidades, além de sua declaração em que afirma a não disponibilidade de recursos para as ONGs que trabalham em defesa dos direitos humanos, já que, segundo o presidente eleito, estas entidades

praticam “inversão de valores” e “defendem bandidos”, conforme mostra reportagem do Jornal Leia Já da edição do dia 24 de out. de 2018, exposta abaixo.

“Conosco não haverá essa politicagem de direitos humanos, essa bandidagem vai morrer porque não enviaremos recursos da União para eles. Em vez de paz, essas ONGs prestam um desserviço ao nosso Brasil. Precisamos de alguém sentado na cadeira presidencial que respeite a tradicional família brasileira, que tenha Deus acima de tudo, como lema nosso” (Bolsonaro, 2018)

Diversas dificuldades foram encontradas ao longo dos anos e ainda permeiam o cotidiano, mas, para Orange (2018), um dos principais entraves nos dias atuais se dá pela descrença da população, que após alguns direitos e lutas perdidas não acredita mais exista a possibilidade de resultado positivo. Diante disso, as ONGs estão passando por um processo de recomeço, voltar a estar junto das comunidades para reivindicar lado a lado como era feito há décadas atrás, na tentativa de que os direitos conquistados não sejam facilmente modificados pelos governos seguintes.

### **3.9 O papel das Ongs**

De modo geral, para Rolim (2018), as ONGs são a sociedade civil organizada que luta pelos direitos humanos e esse papel não mudou ao longo dos anos, houve conquista de espaço, que possibilitou uma nova forma de atuação, mas sempre com o mesmo objetivo. Santos (2018) relata que anteriormente as ONGs tinham como objetivo inserir a sociedade na política, fazendo o papel do poder público a partir do momento que não se tinha subsídio para melhoria habitacional e com os recursos europeus as organizações conseguiam fazer esse trabalho.

Todavia, segundo Ramirez (2018), não se pode confundir essas organizações com a própria sociedade civil, por mais que tais assumam este papel de auxílio. Ainda para Ramirez (2018), as instituições do terceiro setor têm como função fazer o contato da população com os demais setores.

A ONG é a manutenção e a reprodução da vida, que compartilha com as organizações de base comunitária. O terceiro setor está como um articulador entre setores, então seu objetivo final é se extinguir, deixar de ser necessário, e deve atuar nesse sentido propiciando as opções para que aquela situação que pretende resolver se extinga, se o terceiro setor acabar por que ninguém mais precisa do seu serviço significa que ele atingiu seu objetivo. (RAMIREZ, 2018).

Partindo da visão dos líderes comunitários entrevistados, para Jesus (2018) o papel das ONGs é apoiar as comunidades, por meio de orientação técnica e

conscientização política, de modo que por meio desses conhecimentos essas pessoas sejam capazes de, lado a lado com as ONGs, reivindicar direitos junto ao governo. Entretanto, para Santos (2018), esse papel mudou ao longo dos anos, pois ao trabalhar atrelado ao governo algumas ONGs se distanciaram das comunidades.

De acordo com a representante do governo entrevistada, o papel das ONGs é viabilizar o processo de participação popular, atuando tanto junto ao poder público quanto a população, de modo que juntos possam construir essas políticas. Porém, ao longo dos anos por meios da postura que algumas novas ONGs adotaram e da falta de interesse do governo, esse papel se perdeu.

Sendo assim, diante de toda a pesquisa realizada, pode-se concluir que o papel das ONGs é representar e organizar a sociedade civil, porém sua forma e sua necessidade de atuação muda ao longo dos governos. Historicamente, nos períodos em que partidos mais conservadores estão no poder, tem-se a necessidade da presença constante das ONGs junto às comunidades, junto à sociedade, para informar, conscientizar, formar e lutar pelos direitos quando não são garantidos.

Nesse período, as ONGs empenharam um papel de extrema importância, com grandes conquistas de direitos, a exemplo do PREZEIS. Por tantos embates, o poder público e as ONGs eram tidos como em lados opostos, por isso, diante das dificuldades enfrentadas, o sucesso é obtido quando as conquistas são alcançadas.

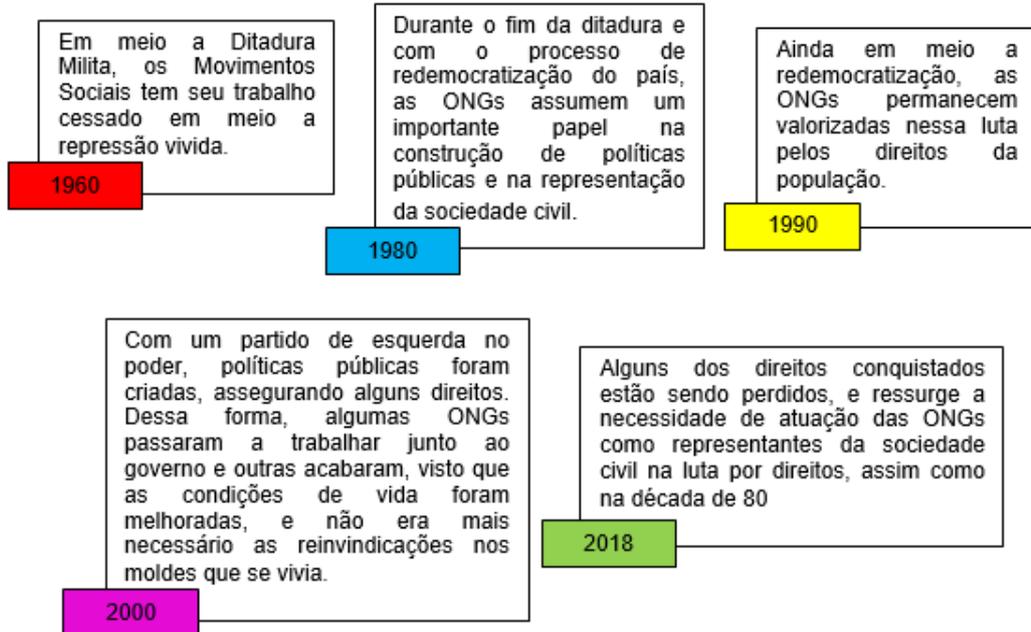
Todavia, quando os governos populares estão no poder, algumas políticas públicas são criadas e a população passa a ter acesso a alguns dos direitos lutados, de modo que algumas ONGs são extintas, passando a imagem aos financiadores que o seu trabalho não é mais necessário.

Contudo, o principal papel das ONGs deve ser a emancipação e capacitação política e social dos cidadãos, a ponto que não seja mais necessário a existência de um terceiro ente para auxiliar a sociedade na busca por direitos. Conforme, bem afirmou Ramirez (2018), o principal papel do terceiro setor é tornar-se extinto. Mas, não pela falta de financiamentos, por não haver mais a necessidade dos seus serviços.

No entanto, nos dias atuais, muitos direitos ainda não foram conquistados e muitos outros estão sendo perdidos, ressurgindo a necessidade de luta política e, conseqüentemente, que as ONGs estejam, novamente, junto às comunidades da mesma forma como era feito décadas atrás, com intuito de que a população constitua consciência política para lutar pela consolidação dos seus direitos.

Para melhor compreensão do papel das ONGs ao longo das décadas, a Figura 15, a seguir, sistematiza os diversos papéis das ONGs, desde antes da ditadura militar até os dias atuais.

Figura 15: Papel das ONGs nas últimas décadas



Fonte: Elaborado pela autora a partir do projeto de pesquisa

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste estudo possibilitou uma análise acerca da atuação das Organizações Não Governamentais – ONGs no setor habitacional. A partir da questão norteadora do papel das ONGs dentro deste setor no processo de acesso às políticas habitacionais. Para realização da pesquisa, as ONGs da cidade do Recife foram escolhidas como objeto empírico e foram selecionadas as ONGs que atuam no setor habitacional, sendo elas: Habitat para a Humanidade, FASE, CENDHEC e Serviço Comunitário de Justiça e Paz, de modo a compreender os seus objetivos e as suas formas de atuação.

A partir da compreensão do que são entidades sem fins lucrativos, de como surgiram no Brasil e como contribuíram para o processo histórico do problema habitacional no País, é possível confirmar a hipótese da pesquisa em que se afirma que as ONGs do setor habitacional, através do seu trabalho de mediação, promovem maior qualidade de vida para as famílias ao conectar políticas habitacionais à população de baixa renda. Entretanto, foi constatado que em determinados períodos essas organizações assumem diferentes posturas, isto se dá diante das transições de governos.

Para Nunes (2016), ONGs surgiram para preencher lacunas na sociedade onde o governo não alcança e o mercado não se interessa e, durante o período de redemocratização do país, as organizações faziam esse trabalho de auxílio à população, muitas vezes fazendo o papel do poder público, de forma altruísta, refletindo no sentimento representatividade pelas organizações e tendo esperança por alguma melhoria na qualidade de vida. Nesse período, o poder público via as organizações apenas como revolucionários, sendo um impasse no seu trabalho.

Com os governos populares, as ONGs passam a trabalhar junto ao poder público, e representam alguns avanços nas políticas habitacionais. Porém, nesse período muitas organizações se extinguíram, e outras diminuirão a atuação dentro das comunidades. Esse processo de aliança das ONGs com os governos foi prejudicial para as comunidades, pois mesmo com algumas melhorias o problema habitacional não havia sido resolvido e não existia mais o afinco nas reivindicações.

Diante disso, nos dias hodiernos, muitos dos direitos conquistados e dos espaços participativos estão sendo perdidos. As ONGs em sua maioria não estão mais atuando junto ao governo e, como consequência dos anos anteriores, não há a mesma relação de representatividade de antes, mesmo ainda atuando em importantes

causas dentro das comunidades. Contudo, há uma necessidade latente que comunidades e ONGs voltem a atuar juntas nas lutas pelos direitos, para que não se perca mais do que foi conquistado.

Destarte, percebe-se que a atuação das ONGs do setor habitacional está diretamente ligada a forma de atuação da gestão. Durante governos onde os espaços de participação eram menores, o número de organizações na luta por direitos era maior; com o mínimo índice de melhoria do país muitas dessas instituições se enfraquecem, ou até mesmo não conseguem seguir com seu trabalho. Nos momentos presente, algumas dessas organizações seguem na luta por direitos, porém estão na tentativa de resgatar essa relação de representatividade com as comunidades, que mesmo existente não mantém a intensidade de décadas atrás.

Diante da pesquisa realizada, pode-se concluir que o papel das ONGs é representar e organizar a sociedade civil. Todavia, como constatado no referencial teórico e na pesquisa empírica, sua forma de atuação pode tanto influenciar a comunidade a reivindicar pelos seus direitos quanto ao comodismo dessa luta, como ocorreu nos últimos anos. Porém, o maior objetivo das ONGs deve ser a emancipação utópica da sociedade, de modo que as mesmas não sejam mais necessárias. Por conseguinte, com o cumprimento do seu papel não haveria mais problemas sociais. Portanto, faz-se necessário a volta das reivindicação das ONGs e da sociedade pelos direitos sociais.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. ONGs, uma paixão. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 abr. 1995, Caderno 1, p. 3.

ALMEIDA, Francisco Gonçalves. **Urbanismo, moradia e ditadura**: dos conjuntos da Era Vargas à política habitacional do Regime Militar. [s.d.] Disponível em: <<http://cartografianoturna.com/artigo/urbanismo-moradia-e-ditadura-dos-conjuntos-da-era-vargas-a-politica-habitacional-do-regime-militar/>> Acesso em: 16 de set. de 2018.

BARBOSA, Alison. **Moradia é Central**: inclusão, acesso e direito a cidade. Recife. c2009

BEDÊ, Mônica. **Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular: 1993 / 1996**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005

BONDULKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo. 1994

CAIXA. Disponível em <<http://www.caixa.gov.br/Paginas/home-caixa.aspx>> Acesso em 10 de Maio de 2018.

CARREIRA, Silvia. **Criado o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), em Recife**. Recife. c2005

CASTRO, José Marcelo. **Políticas Públicas**: conceitos básicos. São Paulo. Abr. de 2015.

CENDHEC. **Missão, Visão, Valores e Crenças do CENDHEC** [s.d.] Disponível em: <<https://www.cendhec.org.br/valores-institucionais>> Acesso em: 22 de set. 2018.

CHIZZOTI, Antônio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 6ª ed. Vozes: Rio de Janeiro. 2014.

DECLARAÇÃO universal dos direitos humanos. ONU. 1948. Disponível em: <<https://www.direitocom.com/declaracao-universal-dos-direitos-humanos/artigo-25o>> Acesso em 25/10/2018

DRUCKER, P., **Sociedade Pós-Capitalista**. 7ª ed. Pioneira: São Paulo. 1999.

FALCONER, A. P. **A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão**. 1999.

FARIA, Caroline. **ONGs (Organizações não Governamentais)**. [s.d.] Disponível em: <<https://www.infoescola.com/geografia/ongs-organizacoes-nao-governamentais/>> Acesso em: 17 de set. de 2018.

FERNANDES, Rubem César. **Privado, porém público**: O terceiro setor na América Latina. 3. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

FERREIRA, Denis. **Primeiro setor – o estado**. 05 nov. 2015. Disponível em: <<http://economiasemsegredos.com/primeiro-setor-o-estado/>>. Acesso em: 02 de out. de 2018.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela. **ONGs no Brasil**: um estudo sobre suas características e fatores que têm induzido seu crescimento. c2005

FIEGE, Hans-Jürgen. ONGs no Ceará – quem são, o que fazem, quais são os seus desafios? (origens, perfil institucional e campos de atuação). In: FIEGE, HansJürgen. (org.) **ONGs no Brasil: perfil de um mundo em mudança**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor**. São Paulo. Jun. de 2000.

ISENSEE, Patrick. **O que é direito à cidade?**. Rio de Janeiro. 16 de out. de 2013. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=7921>> Acesso em 30 de nov. de 2018,

JESUS, Adriano de. **Adriano de Jesus: depoimento** [nov. 2018]. Entrevistadora: B. Catão. Recife. 2018. Entrevista concedida ao autor da pesquisa.

LAGO, Luciana Corrêa. **Movimentos populares e política habitacional no Brasil**. São Paulo. 2012.

LANDIM, Leilah. **A invenção das ONGs: Do serviço invisível à profissão impossível**. 1993. 239 f. Tese (Doutorado) - Antropologia Social, Museu Nacional e UFRJ, Rio De Janeiro, 1993.

LANDIM, L., FERNANDES, R. C. **Sem fins lucrativos: as organizações não-governamentais no Brasil**. Rio de Janeiro: ISER, 1988.

LÉFÈBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: EDUFMG, 2004

MANOLESCU, Friedhilde Maria Kustner. **A IMPORTÂNCIA DO TERCEIRO SETOR**. São Paulo. c2011. Disponível em: <[http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC\\_2010/anais/arquivos/0020\\_0210\\_01.pdf](http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2010/anais/arquivos/0020_0210_01.pdf)> Acesso em: 10 de set. de 2018.

MENDES, Luiz Carlos Abreu. **Visitando o "terceiro setor" (ou parte dele)**. Brasília: IPEA,1999.

MELO, Wanderson Fabio. **A ditadura, a questão da moradia e a modernização excludente: Roberto Campos em defesa do Sistema Financeiro da Habitação**. São Paulo. 2014

MIRANDA, Lívia. **Desenvolvimento humano e habitação do Recife**. Recife. 2006

MONTEIRO, T. V. A. **Política de Habitação Social e o direito à moradia no Brasil**. 2008.

MOTTA, Luana Dias. **A questão Habitacional no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. 2011

NASCIMENTO, D.M.; BRAGA, R.C.Q. **Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida?**. São Carlos, v. 1, 2009, p. 98-109.

NETO, Fernando Lima. **As Organizações Não Governamentais no Limiar do Novo Século: da Caridade Cristã ao Profissionalismo Engajado**. 2013.

NEVES, Norah. **Norah Neves: depoimento** [nov. 2018]. Entrevistadora: B. Catão. Recife. 2018. Entrevista concedida ao autor da pesquisa.

NUNES, Andrea. **Terceiro setor: controle e fiscalização**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006

OLIVEIRA, A. C. **Terceiro setor: uma agenda para reforma do marco legal.** Rio de Janeiro, Comunidade Solidária, 1997.

ONORA TI, Antônio. **ONGs e a cooperação internacional: o mar de histórias ou o império do blá-blá-blá.** In: IBASE-PNUD. Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.

ORANGE, Vera. **Vera Orange:** depoimento [nov. 2018]. Entrevistadora: B. Catão. Recife. 2018. Entrevista concedida ao autor da pesquisa.

OSÓRIO, Letícia Marques. **Direito à moradia no Brasil. Fórum Nacional de Reforma Urbana.** [s.d.] Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br>> Acesso em: 20 de set. de 2018.

PAIVA, Flávio. O papel político das ONGs In: FIEGE, Hans-Jürgen. (org.) **ONGs no Brasil: perfil de um mundo em mudança.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PECHMANN, Sérgio; FRITSCH, Lilian. **A reforma urbana e o seu avesso:** algumas considerações a propósito da modernização do Distrito Federal na virada do Século. Revista Brasileira de História, 5 (8/9), pp. 139-195, 1985.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do Poder Público: Estratégia e Estrutura de um novo Estado.** In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro:FGV,2003,

PEREZ, Olivia. **A complexa relação entre estado e ONGs.** São Paulo. 2012.

QUEIROZ, Augusto. **O necessário equilíbrio entre os três setores do sistema social.** 16 fev. 2014. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunas/o-necessario-equilibrio-entre-os-tres-setores-do-sistema-social/>>. Acesso em: 02 de out. de 2018.

RAMIREZ, Rodolfo. **Rodolfo Ramirez:** depoimento [nov. 2018]. Entrevistadora: B. Catão. Recife. 2018. Entrevista concedida ao autor da pesquisa.

REIS, Nestor Goulart. **Habitação popular no Brasil 1880 – 1920.** São Paulo. 1994.

RIBEIRO, Luiz César. **Questão urbana, desigualdade e políticas públicas.** Rio de Janeiro: IPPUR, 1994.

RODRIGUES, M.C.P. Demandas sociais versus crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 25-67, set./out. 1998.

ROLIM, Mohema. **Mohema rolim:** depoimento [nov. 2018]. Entrevistadora: B. Catão. Recife. 2018. Entrevista concedida ao autor da pesquisa.

SALAMON, L. M. **Defining the nonprofit sector: a cross-sectional analysis.** Manchester: Manchester University Press, 1997. Dissertação (Mestrado) – USP, São Paulo, 1999.

SANTOS, Gláucio. **Gláucio Santos:** depoimento [nov. 2018]. Entrevistadora: B. Catão. Recife. 2018. Entrevista concedida ao autor da pesquisa.

SANTOS, Edivaldo. **Edivaldo Santos:** depoimento [nov. 2018]. Entrevistadora: B. Catão. Recife. 2018. Entrevista concedida ao autor da pesquisa.

SIMÕES, Vilas-Boas Pedro. **Terceiro Setor**. nov. de 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/32988/terceiro-setor>>

SOUSA, Rainer Gonçalves. **Lei de terras de 1850**. [s.d.] Disponível em: <<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiadobrasil/lei-terras-1850.htm>> Acesso em: 25 de out. de 2018.

SOUZA, Angela Gordilho. **Existem ONGs, ONGs e ONGs. Perspectivas de novas práticas socioespaciais relacionadas à questão da habitação**. Salvador. [2002]

## **APÊNDICE A – Roteiro entrevista para funcionários das ONGs**

1. Qual o papel das ONGs
2. Como a ONG atua junto ao morador e ao governo?
3. Como a ONG faz o contato com o público alvo?
4. Quais as maiores dificuldades no acesso/construção de políticas públicas?
5. Quais as formas de financiamento?
6. Quais as principais conquistas?
7. Quais os fatores que levaram para que a ONG encerrasse suas atividades?  
Como a população reagiu?

## **APÊNDICE B – Roteiro entrevista para representantes do poder público**

1. Como funciona a relação do trabalho do governo com o trabalho das ONGs?
2. Qual o interesse do governo em trabalhar com as ONGs?
3. Quais os principais conflitos e dificuldades?
4. O que mudou ao longo dos anos e dos mandatos na necessidade e na atuação das ONGs junto à construção e realização das políticas públicas?

### **APÊNDICE C – Roteiro entrevista para líderes comunitários**

1. Quais as ONGs que mais atuam na comunidade?
2. Qual o papel da ONG?
3. Como é a relação da ONG com a comunidade? Como faz o contato? Qual a necessidade desse contato?
4. Como a comunidade enxerga o trabalho das ONGs?
5. Quais as dificuldades na relação com a ONG? E com o governo?
6. A forma de atuação das ONGs mudou ao longo dos anos?
7. Quais as principais melhorias conquistadas?