

1 Introdução

Vivemos e agimos no espaço. É ali que nossas vidas pessoais e coletivas se envolvem e desenvolvem, entretanto a diferenciação ocorre pela ação de variáveis que operam em intensidades e momentos diferentes, que alcançam desigualmente as pessoas e os lugares: estamos diante das escalas.

(Jorge Luis Barbosa, dezembro de 2003)

1.1 Um conto em duas cidades: o enredo¹

Nas discussões intelectuais e políticas dos nossos dias as escalas espaciais adquirem importância significativa, pois elas configuram muitas das categorias que são utilizadas na produção de conhecimento do nosso tempo, tais como: globalização, blocos regionais, desenvolvimento local, fronteiras nacionais, identidades locais e tantas outras (Vainer, 2002). Em um contexto aonde espaço e questão social se entrelaçam, a questão habitacional está inserida em uma rede de problemas sociais de ordem estrutural, que é resultante de uma política econômica excludente. Dito isso, é importante esclarecer que a intenção deste trabalho não é a de isolar a questão habitacional do seu contexto social maior, mas sim, estudá-la nas suas especificidades respeitando os seus limites.

Dois metrópoles estarão presentes neste trabalho: as cidades do Rio de Janeiro, no Brasil e de Córdoba, na Argentina. Estas cidades não serão analisadas como metrópoles neste estudo, contudo suas características e configurações particulares, suas lutas urbanas próprias e as realidades diferenciadas dos setores populares afetados pela questão habitacional permearão as organizações que estaremos estudando em cada uma delas. Desta maneira, o global, o metropolitano e o local se configuram e se recompõem, um em função do outro, no fenômeno que abordaremos.

Entende-se que a solução do problema habitacional excede as medidas que foram tomadas até o momento e que estamos falando de uma realidade complexa e historicamente determinada. Os Estados têm sido estrutural e conjunturalmente incapazes de encontrar uma solução definitiva para a questão habitacional na

¹ O título literário que adotamos neste trabalho é uma referência ao romance *Um conto de duas cidades* (Charles Dickens, *A tale of two cities*, 1859), cujo enredo trata da construção de um imaginário transformador, que desaguou na Revolução Francesa, contada a partir das vidas cotidianas de personagens que compartilham ideários, vivendo nas cidades de Londres e Paris do final do século XVIII.

América Latina de uma forma geral. Contudo, o motor destas reflexões é a convicção de que diante da nossa tragédia social e econômica, podemos e devemos “re-agir”.

Nas últimas décadas, a sociedade civil organizada – bem como os próprios governos - tem enfrentado o desafio da questão habitacional a partir de outras perspectivas. O objetivo deste estudo é o de conhecer e refletir sobre essas novas e diferentes propostas na América Latina, a partir de uma perspectiva comparativa. O nosso marco temporal será a década de 1990 e o objeto deste trabalho é a contribuição social das “Organizações Não-Governamentais” – as chamadas ONGs – no enfrentamento da questão habitacional durante aquela década. Para isso consideramos fundamental o resgate dos pontos de inflexão das políticas implementadas pelos Estados, não somente na última década do século XX, mas também nas que lhe foram imediatamente anteriores, durante as quais se configuraram formas de conceber e abordar o chamado “problema habitacional”.

Vale ressaltar que a nossa intenção não é a de realizar uma análise detalhada das mudanças nas políticas estatais nos períodos anteriores ao ano de 1991, e sim recuperar aquilo que determinou a configuração da questão habitacional em cada etapa. Desta maneira, os aspectos históricos aqui apresentados serão tratados de maneira superficial, se comparados aos estudos profundos já existentes sobre este tema. Em ambos os países latino-americanos, desde pelo menos a década de 1970, vem sendo produzida uma bibliografia extensiva, que analisa a habitação como um problema social, reconstrói a sua história, explica as suas particularidades, descreve e critica políticas estatais e muito mais.² Para além disso, mais recentemente vêm sendo realizados estudos que se ocupam de descrever os projetos habitacionais propriamente ditos, muitos dos quais já se encontram ligados às novas formas de enfrentamento da questão habitacional.³

Nosso desejo é o de descrever a forma de ação e a natureza da contribuição das ONGs - inscritas no universo do “Terceiro Setor” ou da chamada “sociedade

² Correndo o risco de omitir contribuições importantes, poderíamos citar como obras que se constituem como referências para este debate: Alterman (1979), Valladares (1980), Ribeiro (1983), Rodriguez (1988), Silva & Silva (1989) e Burgos (1998), para o caso brasileiro e de Yujnovski (1984), Lumi *in* Isuani (1989), Cuenya (1988), Grillo (1995) e Fernandez Wagner *in* Cytel (1999), para o caso argentino.

³ Ver, por exemplo, Bonduki (1996), ou os *websites* que passaram a existir no começo dos anos 2000, tais como: www.terceirosetor.com ; www.inovando.fgvsp.br; www.rits.org.br ; www.mma.gov.br ; www.habitatbrasil.org.br ; www.um-habitat.org ; entre outros.

civil organizada” - para o enfrentamento da questão habitacional, comparando as experiências vivenciadas em duas grandes cidades latino-americanas. A lacuna que desejamos enfrentar com este trabalho vem sendo deixada pelos recentes estudos sobre as ONGs, que descrevem o seu universo, porém não se detêm no detalhamento das especificidades de cada um dos tipos de mobilização e ação.⁴

Adicionalmente, assim como poucos são os estudos que se preocupam com um tipo de ONG em particular - como é o caso daquelas cuja temática é o urbano -, são igualmente escassos os trabalhos que se propõem a compreender os conceitos e as ferramentas com as quais as ONGs operam para fazer frente às necessidades sociais. Este estudo tenta enfrentar estes dois desafios, na esperança de contribuir para a ampliação do tratamento destes temas, organizando as bibliografias correspondentes e apropriando o debate sobre estes dois aspectos, enriquecido por uma perspectiva comparativa.

No âmbito do Serviço Social, o chamado “Terceiro Setor” vem sendo tratado como um campo de definição ambígua ou, no mínimo, “diverso”. Na verdade, ele não tem sido analisado em sua diversidade, da mesma maneira que tem sido “condenado” a priori, entre outras coisas, por fazer parte de, ou ser responsável por, um processo de transferência da pobreza de um lugar político para um lugar não-político. No bojo deste “não-debate” também se fala de uma “refilantropização da pobreza” (Yazbek, 1995) ou de “gestão filantrópica da pobreza” (Telles, 2001), essencialmente uma desconfiança inicial que bloqueia o tratamento de outros aspectos da questão. Este estudo pretende contribuir no sentido de abrir novas frentes de análise do tema, bem como do exercício profissional, no sentido de reconhecer, valorizar e aproveitar um espaço que se abre de forma privilegiada para os Assistentes Sociais.

Na nossa profissão, a questão habitacional tem sido estudada de forma sistemática e, durante algumas décadas, ela se constituiu em um dos mais importantes campos de intervenção. Tanto no contexto brasileiro, quanto no argentino, o que encontramos na grande maioria são trabalhos realizados que tratam das políticas públicas habitacionais. Neste estudo pretendemos estudar os novos atores que vêm intervindo nesta questão – particularmente as ONGs. Desejamos compreender a forma como operam, as suas particularidades em

⁴ A este respeito ver, por exemplo, Bombarolo (1992) ; Fernandes (1994) ; Landim (1996, 1998) ; Mendes (1999) ; Ortega (1997) ; Thompson (1995) , entre outros.

função das próprias políticas públicas e a influência que sobre elas exercem os agentes internacionais. O que buscamos é focalizar o desenvolvimento das ONGs desta área, porque consideramos que a reflexão que se tem feito a este respeito é ainda bastante carente de diversidade, adotando uma perspectiva única, que não permite visualizar seus resultados e potencialidades e sim, apenas as suas limitações que, embora sejam reais, constituem apenas uma das faces da questão.

No nosso entender, a questão habitacional tem particularidades que fazem dela uma necessidade social diferenciada das demais. Um dos fatores que fazem da habitação uma questão primordial é o fato dela ser uma necessidade “sinérgica” (Baima de Borri, 1993), pois dela dependem várias outras necessidades que marcam o desenvolvimento do cotidiano dos indivíduos e das famílias. A habitação estrutura, abriga, divide territórios e muito mais.

Em termos gerais, podemos afirmar que a moradia é uma necessidade básica, como o são a alimentação e a vestimenta, porém que possui a particularidade de necessitar da terra como suporte. Também deve ser levado em conta, que diferentemente de outros bens de consumo coletivos, como a saúde ou educação, a moradia reúne uma série de características particulares que determinam que as políticas públicas nesta área sejam substancialmente diferentes das outras (Grillo, 1995).

Adicionalmente, além de ser uma necessidade humana, a habitação é historicamente considerada um direito de cidadania, reconhecido nacional e internacionalmente. Por estar diretamente relacionado com a qualidade de vida nas cidades, o direito à habitação está reconhecido no artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos e nas cartas constitucionais do Brasil e da Argentina, além de estar amplamente discutida nos documentos elaborados pelas duas Conferências Mundiais de Habitat – Vancouver (1976) e Istambul (1996).

Porém, como nos ensina Grillo (1995), ainda que se reconheça a necessidade social da moradia e que o seu acesso se constitua um direito de cidadania, a habitação é uma mercadoria que possui, além do seu valor intrínseco, o valor do solo urbano. Assim, ainda segundo este autor, a rentabilidade do capital privado nesta área acaba por se transformar no maior obstáculo para que a habitação, chamada de “interesse social”, seja produzida e oferecida aos seus potenciais beneficiários. Se considerarmos que a habitação de “interesse social”

também não pode ser oferecida de forma direta, através do mercado, é possível concluir que ela constitua um bem inacessível para a maioria da população.

É neste contexto que enfrentaremos a nossa questão de pesquisa. Nos interessa saber se a ação das ONGs da área habitacional tem efetivamente contribuído na busca de alternativas para esta questão. Ou, em outras palavras, nos interessa saber se os mecanismos de organização social que recentemente têm se desenvolvido, muitas das vezes à revelia do Estado, têm sido mais capazes de dar respostas efetivas para as necessidades de uma população que historicamente foi alvo de sucessivas e malogradas políticas públicas, mas que permaneceu ignorada na prática.

É importante ressaltar que a questão habitacional é parte de um complexo contexto mundial de problemáticas urbanas. Segundo cálculos recentes, 50% da população mundial vive hoje em cidades e as perspectivas são de um crescimento constante da população urbana mundial da ordem de 180.000 pessoas por dia (Wakely & You, 2001). Segundo a Organização das Nações Unidas –ONU– (UN-Habitat, 2002), a população mundial, vivendo em favelas, irá dobrar nos próximos 30 anos, passando a cerca de dois bilhões de pessoas, o que representará uma grave ameaça à estabilidade social global. Da Indonésia a África, passando pela América Latina, o fenômeno de “favelização” é mais intenso. Um terço da população mundial que vive em áreas urbanas hoje já reside em favelas. Em um relatório intitulado “O desafio das favelas” (ONU, 2003), o programa Habitat da ONU pediu aos governos de todo o mundo que reconheçam a seriedade do problema:

— “Isso é uma bomba-relógio”, disse Naison Mutizwa-Mangiza, chefe de análise de políticas do programa da ONU. Ao que Anna Tibaijuka, Diretora Executiva do programa Habitat, acrescentou:

“Até 2050, nós estimamos que a população mundial será de 9 bilhões de pessoas, das quais 6 bilhões estarão vivendo em cidades e, destas, 3,5 bilhões estarão nas favelas, a não ser que nós façamos algo radical para enfrentar o problema.” (Nascimento, 2003, p. 17).

Neste contexto, o Brasil não constitui uma exceção, pois o índice nacional de urbanização aumentou mais de cinco por cento na última década do século XX. Durante a década de 1990, passamos de 75% (1990) para 81% (2001), em um crescimento marcado pela concentração nas áreas metropolitanas e pela conseqüente intensificação da pobreza urbana (Maricato, 2000). O crescimento

nacional de 22,5 % no número de favelas (Maricato, 2000), durante este período, ilustra estes dois processos.

Para compreender o caso brasileiro podemos recorrer à informação compilada pelo Censo Demográfico, que foi realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE- no ano de 2000. Este acusa um déficit habitacional nacional de 6.656.526 novas moradias, concentrando-se 75,8% desta demanda reprimida nas regiões nordeste e sudeste. (Ver em Anexos 8.1, Tabela 1) Quanto aos aspectos qualitativos, o mesmo censo registrou a existência de cerca de 13 milhões de moradias urbanas funcionando em condições precárias de saneamento básico. Vale acrescentar, com Lorenzetti (2001), que estes números geralmente não incluem a parcela referente à carência de moradia por posse irregular do terreno. Esta é uma realidade presente, particularmente nos casos não passíveis de legalização como, por exemplo, as localizadas em encostas ou em áreas de proteção ambiental, o que, nas grandes cidades – e especialmente no Rio de Janeiro - pode corresponder a um número bastante alto.

Para o caso argentino, o déficit habitacional foi calculado pelo Censo Nacional de 1991, em três milhões e setecentas mil moradias. Este levantamento de informações sobre a questão habitacional na Argentina acusava que, no começo da década de 1990, 47,5% da população nacional vivia em condições habitacionais precárias; estando incluídas neste cálculo as habitações consideradas “recuperáveis”, bem como as “não recuperáveis”.

A justaposição dos dados relativos às duas cidades, ao final da década de 1990, ilustra a permanência da questão habitacional, agravada com o crescimento da pobreza urbana. No Rio de Janeiro, no ano 2000 o déficit habitacional absoluto da cidade chegava a 505.287 moradias. Em Córdoba a porcentagem de moradias consideradas precárias em 2001 era de 20,8%, correspondendo a 8,1% de moradias “recuperáveis”; 1,8% a moradias “não recuperáveis” e 10,9% a moradias com alto índice de ocupação, indicando um adensamento populacional nas regiões pobres da cidade. (La Voz Del Interior, 2003)

Embora cada uma destas duas cidades apresente traços particulares e específicos, é possível enumerar alguns aspectos cujas semelhanças permitem a abordagem comparativa proposta por este trabalho.

1.2 As protagonistas

A cidade do Rio de Janeiro foi a capital da nação brasileira e a principal cidade do Brasil, de 1763 até 1960. Com a transferência da capital política para a recém-construída cidade de Brasília em 1960, após a perda da hegemonia econômica para a cidade de São Paulo que se industrializou com rapidez principalmente após 1930, esta posição de liderança foi sendo abandonada e o Rio de Janeiro passou a viver uma espécie de orfandade de um poder historicamente exercido por quase 200 anos. Do ponto de vista cultural, no entanto, pode-se argumentar sua predominância permaneça em disputa com São Paulo e que o Rio de Janeiro funcione ainda como uma espécie de “vitrine cultural” da nação.

De maneira semelhante, a cidade de Córdoba desempenhou um papel importante na História da Argentina, a partir do estabelecimento do Vice-Reinado do Prata no século XVIII, destacando-se por abrigar a primeira universidade do Vice-Reinado, o que ilustra a sua importância regional como centro administrativo colonial. Embora os processos históricos posteriores de formação e consolidação da nação argentina tenham se concentrado em torno da cidade portuária de Buenos Aires, no campo acadêmico e cultural Córdoba conserva até hoje um lugar de liderança nacional, sendo segunda apenas para a capital federal, Buenos Aires. Adicionalmente aos aspectos históricos, também em termos demográficos, econômicos e culturais, Rio de Janeiro e Córdoba são comparáveis, pois elas são as segundas cidades em importância nos seus respectivos países.

A relevância para a vida nacional das duas protagonistas deste trabalho pode ser medida, inicialmente, na composição populacional dos dois centros urbanos. O Estado do Rio de Janeiro está composto por 91 municípios, com uma população total de mais de 14 milhões de habitantes, principalmente concentrados na área chamada de “Grande Rio”. Nesta região metropolitana, apenas o município do Rio de Janeiro abriga quase seis milhões de pessoas. Estamos falando de, aproximadamente, três e meio por cento da população de toda a nação concentrada em apenas uma cidade (IBGE, 2000). Por sua vez, a Província de Córdoba está formada por 26 municípios, contendo um total de pouco mais de três milhões de pessoas. A cidade capital, com seus pouco mais de um milhão e duzentos mil habitantes, abriga mais de 40% da população total da Província e cerca de quatro por cento da população nacional (INDEC, 2001), uma

contribuição nacional comparável à da cidade do Rio de Janeiro. Ou seja, em termos nacionais, as posições do Rio de Janeiro e de Córdoba são equivalentes e absolutamente comparáveis no que se refere aos aspectos populacionais relativos.

Do ponto de vista da produção econômica, o Rio de Janeiro se destaca nos setores industrial e de serviços, sendo responsável pela produção de cerca de dez por cento dos artigos industrializados do país incluindo, por exemplo, alimentos processados, produtos químicos, farmacêuticos e metalúrgicos, navios, produtos têxteis, de confecção e mobiliário. A economia de Córdoba está principalmente centrada em serviços, seguida da produção industrial, que compreende um importante centro fabril, montadoras de automóveis e uma grande atividade no processamento de carne, lã, frutas e verduras. A estrutura econômica de Córdoba concentra 50% das suas atividades ligadas ao setor de serviços; 34% na indústria e os restantes 16% em agricultura, criação de gado e mineração. Ambas as cidades possuem unidades industriais produtoras de material de transporte, automotriz e metalúrgica, bem como processamento de alimentos, produtos químicos e farmacêuticos.

Finalmente, Rio de Janeiro e Córdoba também são comparáveis do ponto de vista da sua importância para o turismo e para a cultura nacional. A cidade do Rio de Janeiro, com sua exuberante geografia composta por matas, morros, lagos e praias, se reconhece como um dos destinos turísticos mais procurados do mundo. Por reunir ainda um acervo arquitetônico importante, remanescente do período imperial brasileiro, e por ser o berço de atividades culturais que guardam a marca da identidade nacional, como o Carnaval, o samba, as telenovelas e outros, o Rio de Janeiro é um importante centro cultural e turístico também para o público nacional brasileiro. Córdoba, por sua vez, com um clima de temperaturas amenas que variam entre dez e trinta graus, e uma geografia diversificada, incluindo serras, rios e planície, também se constitui em um centro turístico nacional importante, atividade para a qual desenvolveu toda a infraestrutura necessária. Conhecida também como *La Docta*, por sua tradição universitária e contando com uma forte presença jesuíta, a cidade conserva os monumentos históricos que fazem dela um centro cultural nacional e um dos patrimônios mais valiosos do país. Com atrativos naturais únicos e importantes patrimônios históricos, as cidades do Rio de Janeiro e Córdoba constituem-se em centros de

turismo nacional e internacional e para ambas o turismo tem uma contribuição econômica decisiva.

1.3 O cenário

De volta ao tema do espaço, podemos fazer algumas considerações sobre a comparabilidade das cidades do Rio de Janeiro e Córdoba também no que se refere à sua geografia.

Por suas localizações regionais estratégicas, somadas a todas as razões antes mencionadas, ambas as cidades funcionam como pontos de conexão e articulação entre diferentes regiões econômicas e sócio-culturais nacionais. A cidade do Rio de Janeiro, um porto marítimo situado no sudeste do Brasil, é um pólo histórico para o qual convergem quase todas as rotas de comunicação e transportes que unem o nordeste com as áreas de maior pujança econômica do sul do país. A cidade de Córdoba, localizada no centro do país, é também por razões históricas e geográficas, um ponto que reúne um feixe de vias de comunicação e transporte da Argentina. Esta característica, comum às duas cidades, não apenas responde pela pressão sobre a sua estrutura viária urbana, como também tem implicações nos movimentos de imigração de populações provenientes de outras partes do país e do mundo, ambos com conseqüências para a questão habitacional.

Com o desenvolvimento industrial e comercial que ocorreu durante o período subsequente ao término da Segunda Guerra Mundial, a cidade do Rio de Janeiro passou a atrair ainda mais às muitas pessoas do interior do país em busca de melhores oportunidades de trabalho. Esse fato contribuiu para o grande crescimento da cidade e o agravamento da questão habitacional local. Córdoba, como centro universitário reconhecido nacionalmente, atrai anualmente estudantes de todo o país. Embora os motivos sejam diversos, tais como, emprego, estudos superiores, busca de melhores condições de vida e outros, em ambas as cidades existe uma importante porcentagem da população que é proveniente de outras cidades e estados do país e este é um aspecto importante na construção da identidade cultural local. Ainda que em números absolutos estes fenômenos não possam ser comparados, em termos relativos seria possível fazê-lo. E se retomarmos o tema das escalas, as semelhanças aparecem, porém, tratam-se de situações comparáveis principalmente em seus aspectos qualitativos.

1.4 Uma idéia em transformação

A década de 1970 pode ser apontada como aquela durante a qual teve origem o fenômeno das ONGs, particularmente as relacionadas ao *habitat* popular. Aqueles eram anos de duros regimes militares no Brasil e na Argentina, e nesse contexto as ONGs nasceram como portadoras de ideários de autonomia em relação ao Estado, de oposição política, de gestão de uma nova sociedade civil organizada. Durante os anos que se seguiram as ONGs continuaram crescendo, mantendo seus imaginários, mas também foram se diversificando. O retorno ao exercício democrático, iniciado em meados dos anos de 1980, engendrou um processo de transformações também no mundo das ONGs, que ocupou toda a década de 1990. A partir de então elas adquiriram novos contornos e definiram novos objetivos, tais como, uma busca de projeção do local para o regional, nacional e internacional, visibilidade e outros.

Escolhemos duas ONGs como objeto de análise, uma de cada cidade protagonista deste trabalho: a Fundação Bento Rubião, da cidade do Rio de Janeiro e a *Servicio Habitacional y de Acción Social* – SeHAS - da cidade de Córdoba. As características principais destas organizações ilustram este imaginário inicial dos anos fundadores, tais como, enfrentar diretamente as necessidades básicas da população; ter como protagonistas os setores populares; não depender do Estado, etc. Outras têm a ver com as novas definições e contornos próprios dos momentos seguintes, tais como, receber apoio de agências ou instituições fora da comunidade e o fato de que os participantes das organizações de base joguem um papel importante na gestão das mesmas. A dimensão comparativa baseia-se no interesse de observar elementos de um mesmo fenômeno, em contextos diferentes, admitindo que este procedimento permitirá visualizar as suas limitações e as potencialidades, para além das fronteiras geográficas.

Podemos situar historicamente a origem de ambas organizações na década de 1970, embora cada uma apresente particularidades derivadas do contexto e missão institucional inicial, especificidades que serão oportunamente aprofundadas. As duas surgiram com a determinação de atuar na área habitacional e têm mantido esse objetivo até o presente, embora tenham incorporado ao longo de sua história outras temáticas, decorrentes dos seus trabalhos junto às

comunidades e o reconhecimento das suas necessidades. Ambas trabalham com equipes multidisciplinares de profissionais, que abordam as questões da terra e da habitação e, segundo o caso, os direitos da criança e do adolescente, além de questões relativas a gênero. As duas ONGs partem da premissa de que as populações têm o papel de protagonistas nas suas experiências, e utilizam recursos, tanto nacionais, quanto internacionais, para o desenvolvimento dos seus projetos.

Nosso desejo é o de que esta comparação entre organizações e projetos pertencentes a realidades diferentes, porém comparáveis, que se desenvolvem em uma mesma escala – o espaço público não-estatal – contribua com as novas reflexões sobre o fenômeno das ONGs da área de *habitat*. Esperamos despertar um renovado interesse no interior da profissão pelo estudo e intervenção neste campo. Estamos convencidos de que as ONGs não constituem a panacéia, nem a solução para um sistema de desigualdades históricas, mas suspeitamos que elas guardem uma potencialidade de desenvolvimento de novos espaços, não só para as comunidades que vivem a questão habitacional mas, também, para os profissionais que dela se ocupam.