

3

Habitat & ONGs: uma história e duas cidades

3.1

Um tempo de transformações: a década de 1990

Durante a década de 1990, ocorreram - dentro e fora das fronteiras nacionais - transformações nas relações sociais e de poder e nas suas representações, que acarretaram mudanças em quase todas as esferas da vida, inclusive no cotidiano das cidades. Segundo Hobsbawm (1995), uma das transformações mais importantes do panorama político global, iniciado a partir daquela década, foi o enfraquecimento do Estado-Nação, com a sua rápida perda - para entidades supra-nacionais - do monopólio de poder, de funções e de privilégios históricos, exercidos no interior das suas fronteiras. Segundo o referido autor, desde a chamada “Era das Revoluções”, o estado nacional correspondera à instância central da política como consequência, tanto do seu monopólio do poder público e da lei, quanto do fato de se constituir como o único campo legítimo de ação política, para a maioria dos fins.

No fim do século, ele se achava na defensiva contra uma economia mundial que não podia controlar, contra as instituições que construía para remediar suas próprias fraquezas internacionais, como a União Européia, contra sua aparente incapacidade fiscal de manter os serviços para seus cidadãos, contra a sua incapacidade real de manter a sua maior função: manutenção da lei e ordem públicas. (Hobsbawm, 1995, p.554)

Em relação à participação da sociedade na esfera da política, Hobsbawm observa que um processo de despolitização está em curso desde então, com um grande número de cidadãos abandonando a política. Hoje, os meios de comunicação são um componente mais importante para o processo político, que os partidos e sistemas eleitorais. Porém, opina Garcia Canclini, estes não constituem um meio efetivo para garantir um governo democrático (Garcia Canclini, 1995).

Nesta linha de raciocínio, Garcia Canclini (1995) discute o quanto o crescimento das tecnologias de comunicação tem expressado a mudança do “público” e condicionado as formas de exercício da cidadania. Embora os agentes políticos tradicionais, tais como, partidos, sindicatos e vanguardas intelectuais, não tenham sido plenamente substituídos, ocorreu uma reestruturação geral das articulações entre o público e o privado e uma reorganização da vida urbana,

resultantes do declínio do estado nacional como a entidade portadora do social. Neste sentido, podemos dizer que o espaço público transbordou a esfera das interações políticas clássicas (Garcia Canclini, 1995).

No campo das relações internacionais, para discutir estas novas configurações no mundo político, Chayes (1995) nos fala de uma “nova soberania”, que descreveria a complexa relação estabelecida entre os estados nacionais e os novos atores internacionais, em um tempo durante o qual não será mais possível atingir objetivos estratégicos unilateralmente. Essa “nova soberania” estaria definida pela crescente velocidade - e complexidade - das interações internacionais e transnacionais; a expansão da comunidade internacional, cujo número de estados triplicou nos últimos 50 anos; o crescimento do interesse pelo Meio Ambiente e pelos Direitos Humanos e a expansão do horizonte internacional, que ocorreu depois da Segunda Guerra Mundial (Chayes, 1995).

Neste contexto um dos mais graves problemas com que se defrontam as sociedades atuais é a carência de um conjunto de elementos ligados à questão habitacional nas cidades. Entre eles, podemos citar o saneamento básico, os serviços urbanos e a moradia, em um mundo onde, pela primeira vez na História, quase a metade da população vive em cidades. Estima-se que a vida de 650 milhões de habitantes urbanos encontra-se ameaçada por condições de extrema pobreza e degradação ambiental e esta cifra pode vir a dobrar até 2025 (Wakely & You, 2001).

Do ponto de vista legal, no âmbito internacional, a agência *Habitat* (ONU) trabalha atualmente com os dois grandes objetivos: de “uma moradia adequada para todos” e de um “desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos”. A própria ONU reconhece - e vem reiterando - a moradia como um “direito” desde a sua fundação (ONU, 1945, 1976, 1996).

Os estados nacionais brasileiro e argentino desenharam e implementaram ações de políticas sociais ligadas ao tema de habitação desde o início do século XX. O reconhecimento formal do direito de todo cidadão a uma moradia digna está garantido nas cartas constitucionais dos dois países. A Constituição Nacional do Brasil, de 1988, reconhece a moradia como um direito de cidadania nos artigos 21, inciso XX e 23, inciso IX, bem como registra a adesão aos termos dos tratados internacionais sobre a matéria, dos quais o Brasil é parte, através do artigo 5

parágrafo 2º. A Constituição Nacional da Argentina, com a reforma efetuada no ano de 1994, mantém sem modificação o artigo 14 bis que reconhece o “acesso à moradia” como direito dos trabalhadores. Artigo este incorporado na reforma de 1957 que restabelece a vigência da Constituição Nacional de 1853.

Embora o direito à moradia seja um direito de cidadania, reconhecido e regulamentado nacional e internacionalmente, a questão habitacional, em ambos os países, permanece e se aprofunda. Nos interessa conhecer, ainda que de forma resumida, a História dos fatos e decisões que marcaram os rumos das políticas habitacionais em ambos os países, bem como das respostas encontradas pelas sociedades frente às decisões das quais elas constituíram o seu principal objeto. Para tanto, utilizamos uma vasta bibliografia sobre a questão habitacional, produzida no Brasil e na Argentina nos últimos trinta anos, onde destacamos os trabalhos de Alterman (1979), Valladares (1980), Ribeiro (1983), Rodriguez (1988), Silva e Silva (1989) e Burgos (2003), para o caso brasileiro e de Yujnovski (1984), Lumi *in* Isuani (1988), Cuenya (1988), Grillo (1995) e Wagner *in* Cyted (1999), para o caso argentino.

Vale ressaltar que estudos detalhados sobre o tema nos distintos períodos históricos de cada país já se encontram realizados e, portanto, não constitui o objeto deste trabalho. Realizaremos apenas uma revisão dos antecedentes históricos, buscando reconhecer seus pontos de inflexão e suas continuidade, com o objetivo de entender a configuração que apresenta o *habitat* a partir da década de 1990. Para efeito de periodização, estaremos utilizando os grandes pontos de inflexão da história política recente do Brasil, que marcam períodos que embora não correspondam exatamente à cronologia da história política da Argentina, mantém com esta uma proximidade considerável nos seus principais conteúdos e movimentos.

3.2

Rio de Janeiro e Córdoba: fim de século (1889-1930)

Podemos identificar como o período fundador da história da questão habitacional urbana, no Brasil e na Argentina, aquele que começa ao final do século XIX e se estende até, pelo menos, as décadas de 1930 e 1940. Guardadas todas as proporções, consideramos este período, na América Latina, como incluído no contexto de final do “longo século XIX” (Hobsbawm, 1995), durante

o qual as novas formas de exercício da política foram sendo estabelecidas. Seu caráter distintivo foi o processo de expansão das cidades dedicadas à comercialização dos produtos agrícolas. No Brasil, em particular, neste momento extinguiu-se o sistema escravista, porém, e em ambos os países, a mão-de-obra livre e pobre, proveniente do meio rural ou do fluxo migratório europeu, marcaram o adensamento das cidades. (Ver em Anexos 8.1, Tabela 3)

Na primeira metade do século XX, em ambos os países, o acesso dos trabalhadores à moradia estava limitado ao aluguel. Este regime “urbano-concorrencial”, como foi definido por Abramo (2001), podia ser explicado pela forte concentração fundiária urbana e um mercado de trabalho restrito. A distância dos locais de trabalho, a precariedade dos meios de transporte e as longas jornadas de trabalho fortaleceram o mercado de aluguel como um “forma institucional que permitia aos trabalhadores o consumo de solo-localização nas cidades” (Abramo, 2001, p.181).

Embora a preocupação governamental com a necessidade de suprir a demanda por moradias já se revelasse no Brasil ao final do século XIX - como o demonstra a existência de diversos decretos concedendo incentivos às empresas para a construção de casas para seus operários e classes mais pobres -, as ações mais abrangentes só começaram a tomar forma a partir de meados do século XX. Uma importante massa de operários se instalou nas áreas centrais das cidades, nos quartos das grandes casas, utilizadas em sua capacidade máxima, alugadas, divididas ou simplesmente compartilhadas. Desta maneira, proliferaram os cortiços, as casas de cômodos, as hospedarias e tantas outras formas de habitação precária.

Com o Rio de Janeiro tornando-se um importante centro econômico, a migração para a cidade foi ficando cada vez mais intensa, assim como a dificuldade de abrigar mais pessoas. Nessa época, o número de habitantes subiu de 235 mil em 1870, para 522 mil em 1890 (Abreu, 1987). Em 1903, surgiu no Rio de Janeiro a Federação Operária Regional Brasileira que, em dois anos, se multiplicaria em vários estados do Brasil. Além dos imigrantes, que vinham em busca de oportunidades, um grande contingente de pobres, habitantes das regiões periféricas, passou a buscar meios de sobrevivência na área central da cidade, onde a vida econômica se desenvolvia. Entretanto, pouco mais tarde essas habitações precárias foram alvo das grandes obras de renovação urbana,

planejadas e executadas pelo prefeito Pereira Passos (1902-1906), cujo objetivo expresso era o de transformar a capital em uma cidade européia, ou seja, prepará-la para a sua inserção no capitalismo industrial que se desenvolvia. A demolição dos cortiços do centro do Rio de Janeiro empurrou os seus moradores para os morros e áreas vazias da cidade. Surgiram assim as primeira “favelas”, registradas como “*área de habitações irregularmente construídas, sem arruamentos, sem plano urbano, sem esgotos, sem água, sem luz*” (Zaluar, 2003 p.7). Neste momento, começava também a preocupação de alguns dos setores conservadores da população - bem como da polícia - com as favelas, vistas como locais perigosos, por serem refúgios de criminosos (Zaluar, 2003).

É importante observar que diante da perda, não apenas das suas residências, mas também das suas oportunidades de emprego, o operariado se rebelou através da chamada “Revolta da Vacina” (1904), uma “*reação popular que não pode ser explicada exclusivamente pelas reformas, já que se constituiu também em tentativa de golpe de Estado*” (Abreu, 1987, p.53).

A estratégia idealizada pelo prefeito em exercício para a solução da questão habitacional foi o seu deslocamento da “forma da habitação” para o “espaço da habitação” – ou seja, o *habitat* (Abreu, 1987, p.56). A solução anteriormente tentada pelo estado, com o apoio das empresas - a “vila operária”- constituía uma resposta baseada nos aspectos relativos à “forma da habitação”. Com as reformas, Pereira Passos levava as pessoas a ocuparem um “*espaço novo e peculiar, socialmente estratificado e distante do centro, e onde a forma da habitação (casa) poderia até nem existir, bastando ao trabalhador a garantia do controle da base territorial (o lote)*” (Abreu, 1986, p.56). Desta maneira, a questão habitacional mudava de escala - passando de habitação para *habitat* - porém, ao não oferecer opções para a reprodução da força de trabalho, as reformas de Pereira Passos promoveram a proliferação de um novo *habitat* – a favela - que passou a simbolizar tudo o que se pretendia erradicar da cidade.

A proliferação das favelas no Brasil, e particularmente na cidade do Rio de Janeiro, ocorreu principalmente no período que vai do começo da década de 1930 até o final dos anos 50. (Ver em Anexos 8.1, Tabela 4) Desde o seu nascimento, estas foram percebidas como um foco de doenças e os seus habitantes entendidos como não-cidadãos. Elas deveriam ser eliminadas e substituídas por habitações “higiênicas” (Burgos, 2003, p.28). A partir deste discurso “sanitarista” e

“higiênico” desenvolveu-se a idéia da construção de conjuntos habitacionais proletários, efetivada a partir da década de 1940.

Em um processo similar ao brasileiro e por razões comparáveis, a passagem do século XIX para o XX se fez com um grande fluxo migratório chegando à Argentina, particularmente à cidade de Buenos Aires. Os imigrantes europeus ao chegar à cidade acomodavam-se em condições totalmente precárias nas áreas que contornavam o centro da cidade, próximas aos locais de trabalho. As formas de *conventillo*⁴ e inquilinato caracterizavam as “opções” habitacionais da época. Do ponto de vista das revoltas urbanas da época, um fato a ser destacado neste período foi a famosa manifestação organizada por inquilinos, ocorrida em 1907, contra a subida dos aluguéis.

Uma década mais tarde do que no Brasil, na Argentina, a questão habitacional urbana foi compreendida como uma responsabilidade do Estado a partir do primeiro governo peronista (1946-1955), amplamente apoiado pelas classes trabalhadoras, rurais e urbanas. A política estatal peronista se caracterizou por uma combinação de “deixar fazer”, no que se refere à ocupação do solo urbano e à atuação do Estado no sentido de alterar as relações de aluguel e propriedade, existentes até então, subsidiando o crédito barato para a moradia, outorgado pelo Banco Hipotecário Nacional (Grillo, 1995, p.29), e fomentando a construção de novas habitações, por parte do setor privado, estimulando a propriedade da moradia. Desta maneira, a porcentagem de moradias ocupadas pelos seus proprietários na Argentina passou de 37,3% em 1947, para 67,7% em 1980 (Yujnovski, 1984 *in* Fernandez Wagner, 1999).

3.3 Controle e resistência (1930-1964)

Com a chegada de Vargas ao poder, no princípio da década de 1930, principia um novo momento da História do Brasil, no qual prevaleceria uma nova concepção do Estado e das suas funções sociais. As primeiras medidas tomadas já sinalizavam a passagem de um Estado quase ausente para o formato de um Estado intervencionista. No que se refere à questão habitacional, no entanto, as políticas públicas conservavam a visão excludente e “sanitarista” da favela, remanescente

⁴*Conventillo*:

do período anterior. O poder público atua, entre outras coisas, pelo “incômodo que ela causava à urbanidade da cidade” e não em resposta às necessidades e demandas dos seus moradores. (Burgos, 2003, p.27)

Assim, no nível nacional, passou-se a adotar uma formulação limitada da política social, que definia e reconhecia como cidadãos apenas àquelas pessoas que estavam inseridas formalmente no mercado de trabalho, ou seja, uma “cidadania regulada” (Santos, 1979, p.75). Desta maneira, os favelados – na sua maioria sem emprego formal – assumiam a condição de “pré-cidadãos” (Burgos, 2003) – em essência, “não-cidadãos” -, “almas necessitadas de uma pedagogia civilizatória e não possuidores de direitos” (Burgos, 2003, p.28). Neste mesmo período foram oficializados os sindicatos, que, se por um lado ganham mais representatividade, por outro se tornam um importante instrumento de controle do governo sobre a classe trabalhadora.

A industrialização e com ela, as modificações na organização do trabalho decorrentes do advento do método “taylorista”, levaram a uma intensificação da produção e ao conseqüente crescimento massivo da oferta de bens. Neste contexto, a moradia se transformou em uma mercadoria de consumo, deixando paulatinamente de ser mediada pelo mercado de aluguéis para ser mediada pelo mercado de bens imóveis. Estávamos diante da passagem do regime “urbano-concorrencial” para o regime “fordista” (Abramo, 2001), período em que, a institucionalização das novas formas de financiamento para a compra da moradia e, indiretamente do solo urbano, se apresentava sob três formas diferenciadas: a estatal, a subsidiada e a de mercado (Abramo, 2001). Entretanto, como é sabido, o regime “fordista” da América Latina excluía do mercado de consumo a um grande contingente da população – os “não-cidadãos” - gerando uma “estrutura sócio-espacial urbana segregada” (Abramo, 2001, p.183).

A chamada “Revolução de 1930” é reconhecida como o marco da passagem da predominância do modelo econômico agrário-exportador para o urbano-industrial no Brasil. A partir de então se redefiniu o caráter da urbanização e das relações trabalhistas brasileiras, a migração nacional aumentou, ampliou-se o “exército industrial de reserva” e cresceu o setor informal da economia. Estes novos contingentes de trabalhadores urbanos causaram um forte impacto na composição das classes populares e nas lutas urbanas brasileiras de então (Silva e Silva, 1989).

No Rio de Janeiro, como resultado de malogradas políticas públicas na área habitacional, os moradores das favelas começaram a se constituir como um novo ator político na cidade. Em 1945 foram criadas as primeiras comissões de moradores - inicialmente nos morros do Pavão e Pavãozinho e, logo depois, do Cantagalo e da Babilônia – com o objetivo de resistir às ameaças de remoção. No ano seguinte, como resultado da preocupação dos setores conservadores da cidade com o potencial político destas nascentes formas de organização, surgiu no Rio de Janeiro a Fundação Leão XIII. Sua meta era a de oferecer “assistência material e moral aos habitantes dos morros e favelas do Rio de Janeiro” e de controlar os seus líderes comunitários (Burgos, 2003, p.29,30). Naquela época, já sob a presidência do General Dutra, o populismo vivia um momento de descontinuidade, instalando-se fortes mecanismos de repressão e de desmobilização do movimento operário. Neste contexto, ainda em 1946, o governo federal criou a Fundação da Casa Popular, primeiro órgão habitacional de âmbito nacional do Brasil. Agora, as favelas que continuavam a serem percebidas como focos de doenças e lócus da criminalidade, passaram a serem entendidas também como o ambiente propício para a disseminação do comunismo (Silva e Silva, 1989). A questão habitacional se universalizava e se tornava mais complexa. Na entrada da década de 1950, ela acabaria por ser entendida como uma crise social generalizada e não mais como uma mera deficiência das classes populares, cuja solução não seria uma simples “questão de higiene”, para não dizer uma difícil questão de “polícia” (Brandão, 1980, p.136).

Com a segunda gestão de Vargas (1950-1953) configurou-se novamente um ambiente favorável para que os favelados articulassem os seus interesses, contexto que se estendeu geográfica e temporalmente pelo menos até o princípio da década de 1960. Em 1957 foi constituída a Coligação dos Trabalhadores Favelados do Distrito Federal, com o objetivo de lutar por melhores condições de vida na capital federal em construção. A categoria “favelados” ganhou uma nova conotação, passando a identificar-se com o conceito “excluídos” - ou seja os “não-cidadãos” integrantes do mercado informal de trabalho - que não estavam incluídos na luta operária (Burgos, 2003, p.32). Frente à crescente e preocupante organização dos moradores das favelas, a Igreja e o Estado aprofundaram e comungaram seus trabalhos na área habitacional, criando no Rio de Janeiro a Cruzada de São Sebastião (1955) e no governo federal o Serviço Especial de

recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas, SERFHA (1956). A alternativa implementada era a da cooptação das lideranças e o governo federal, através do SERFHA, buscava mecanismos para apoiar a ação da Igreja Católica na área da habitação popular. No entanto, o caráter político da questão habitacional foi se aprofundando nos anos seguintes, em paralelo à intensificação dos movimentos populares nacionais, que ocorreram no princípio da década de 1960. Em 1963 foi fundada a Federação da Associação de Favelas do Estado da Guanabara, FAFEG, um exemplo do fortalecimento da estrutura organizativa dos favelados.

Do lado argentino, ao final da década de 1940, o governo peronista criou um plano para erradicar as *villas*⁵ e, através do Banco Hipotecário Nacional, foram construídas moradias para a população. Do ponto de vista político, é importante salientar que, embora a reforma constitucional de 1949 incluísse o direito à moradia, este direito estava restrito aos trabalhadores e anciãos, deixando de fora a todos aqueles que não fossem reconhecidos como tal (Martinez de Jimenez, 1998, p.22). Como ocorria no Brasil, a cidadania – e conseqüentemente o direito cidadão à moradia – deixava de lado os “excluídos”, aqui conhecidos como “descamisados”, e eles lentamente passaram a constituir uma força política importante nas cidades. As políticas públicas da Argentina na área habitacional partiam também do princípio da erradicação e os esforços estatais eram no sentido de prover moradias “mais sadias” e localizadas em outras partes da cidade. O pano de fundo era a necessidade de controle político da massa urbana, no centro da qual estava instalada a questão habitacional. No período seguinte, e particularmente entre 1955 e 1980, predominaram na Argentina os governos militares e com eles os fortes mecanismos de controle social. O modelo de desenvolvimento adotado pelo governo argentino visava promover a “modernização”, ou seja, o alinhamento da nação com o capitalismo industrial internacional, a partir do estabelecimento de capitais estrangeiros e da indústria nacional. A importância política da questão habitacional, no entanto, permaneceu e obrigou Perón primeiro e Frondizi depois, a buscar uma estrutura que organizasse territorialmente as respostas oferecidas pelo governo federal.

⁵“*Villas de Emergencia*”, assentamentos extralegais de moradias precárias, sem infraestrutura, localizados na periferia da cidade ou em terrenos vagos do centro das cidades. Equivalente às “favelas” do Brasil.

Em 1955 foi criada a *Comisión Nacional de la Vivienda*, CNV que reunia representantes do Estado e empresários do setor da construção civil. O tipo de intervenção adotado pela CNV foi a construção, pelo empresariado, de moradias completas, a extirpação das *villas* - consideradas como uma espécie de câncer urbano -, o loteamento massivo de solo rural, sem serviços urbanos e a proposta da chamada “autoconstrução” na periferia das cidades (Wagner *in* Cytel, 1999).

Na década de 1960, foi criada a *Caja Federal de Ahorro y Préstamo para la Vivienda*. A política de erradicação das *villas* foi substituída por um novo conceito: o da urbanização das áreas de habitação popular, com um programa de instalação de serviços urbanos no interior das mesmas. Entretanto, tanto na década de 1950, quanto na que veio depois, o modelo de política habitacional argentino se fundamentou na idéia de que a produção massiva de moradias favoreceria o desenvolvimento da indústria da construção, permitindo, dessa forma, superar o déficit habitacional e servir ao desenvolvimento econômico nacional.

Na cidade de Córdoba, entre 1940 e 1970 experimentou-se, em paralelo ao desenvolvimento industrial do país, um renascimento econômico regional decorrente de uma economia sólida e diversificada e o desenvolvimento de um importante setor industrial especialmente na área metal-mecânica, que atraiu para a cidade populações provenientes das áreas rurais do noroeste da província (Buthet, 1999, p.7). Foi nessa época que apareceram ali as primeiras *villas*, sob a forma de assentamentos ilegais, através da ocupação de terras urbanas, que não contavam com serviços básicos, aonde foram construídas moradias bastante precárias. Embora nestes anos aquela população não ultrapassasse os dois por cento da população total da cidade, na década de 1980 ela já chegava aos quatro e meio por cento e na atualidade, as *villas* acolhem quase oito por cento da população de Córdoba (Buthet, 1999, p.7).

3.4 Pela urbanização, contra a remoção (1964-1985)

Até a primeira metade da década de 1960 particularmente no que diz respeito às favelas, o Estado brasileiro oscilava entre as políticas de remoção e de urbanização, sem definir com clareza o tipo de programa a ser utilizado no enfrentamento da questão habitacional. Na ausência de uma política claramente

estabelecida pelo estado, um grupo formado por jovens arquitetos, planejadores urbanos, sociólogos e economistas formaram a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades, CODESCO, que defendia a importância da posse legal do terreno, lutava pela permanência dos favelados nas proximidades aos lugares de trabalho, buscava a participação dos favelados no desenho dos projetos das suas casas, entre outros pontos de relevância social, econômica e política (Burgos, 2003).

Em 1964, com a chegada dos militares ao poder, foram dadas as condições para que se processasse um retrocesso neste quadro, e o Estado brasileiro afirmou o critério da remoção como sendo a principal estratégia de ação no enfrentamento da questão habitacional. O período que se seguiu, particularmente entre 1968 e 1975, representou um dos capítulos mais violentos na história recente brasileira, durante o qual muitas daquelas lideranças desapareceram da cena política e outras “se converteram” a favor da remoção. Enquanto isso, no plano da sociedade, a população das favelas mantinha e aprofundava a sua bandeira de luta: “pela urbanização, contra a remoção”.

Com a meta de acabar com o déficit habitacional brasileiro em quatro anos – estimado, então, em oito milhões de unidades -, foi criado o Banco Nacional da Habitação, BNH, através da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que instituía também o Plano Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Silva e Silva, 1989, p.48). Através do BNH a questão habitacional, agora claramente entendida como uma questão social, assumiu proporções significativas.

Aos favelados eram oferecidas moradias novas, construídas especialmente para eles, em conjuntos habitacionais localizados distantes do local onde eles haviam morado antes. Como, no entanto, o tipo de sistema financeiro adotado dependia de que os imóveis fossem pagos, começaram a surgir muitos casos de inadimplência. A tarefa do BNH era virtualmente impossível, implicando em movimentar dinheiro caro, através da venda de uma mercadoria de alto valor, pois incluía uma parcela do solo urbano e uma construção moderna, para uma clientela composta por pessoas que mal ganhavam o suficiente para comer. O resultado foi que os programas de “interesse social” e voltados para a população de “baixa renda” passaram lentamente a ser oferecidos para as famílias com renda cada vez mais alta (Santos *in* Valladares, 1980).

Em 1971, foi criada a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio, CHISAM, ligada ao BNH. Esta foi a resposta mais agressiva à organização dos favelados e sua função era a de coordenar as atividades de remoção de favelas dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, “esvaziando” as favelas da cidade em cinco anos. No entanto, com o objetivo fracassado, a CHISAM deixou de existir em 1976. Paulatinamente os moradores dos conjuntos habitacionais foram sendo substituídos por aqueles que reuniam condições financeiras mais favoráveis e a inevitável inadimplência, decorrente da impossibilidade real da população de honrar os compromissos assumidos, ocasionou uma elitização do Sistema Financeiro de Habitação.

Na entrada da década de 1970 ganharam corpo as lógicas do clientelismo e do ressentimento, como corolários do “remocionismo” da década anterior (Burgos 2003). Estes dois novos elementos passaram a pautar as relações estabelecidas entre os moradores das favelas e dos conjuntos habitacionais com o poder público, transformando, dolorosamente, a luta pelos direitos de cidadania em disputas por pequenos favores (Burgos, 2003). Porém, em 1972, retornou ao cenário político o movimento de favelas, desta vez não apenas reivindicando melhorias urbanas imediatas, tais como, luz, água e sistema de esgotos, mas também questionando a própria Política Habitacional Brasileira e lutando pelo direito à moradia (Silva e Silva, 1989). Neste contexto, também tornaram-se frequentes as ocupações de terra na cidade que, embora sejam irregulares do ponto de vista jurídico, como o são as favelas, apresentavam como marca de diferença a ação individual, em detrimento da mobilização do coletivo, própria do movimento de favelas.

A partir de 1975 o Estado brasileiro passa a relaxar a estratégia “remocionista”, como resultado da sua ineficiência e de uma forte crítica social, e desenvolve o Programa de Erradicação de Submoradia, PROMORAR, com uma clara opção pela urbanização das favelas. Organizado pelo BNH em 1979, o PROMORAR foi o último programa dos governos militares em relação às favelas, sendo implementado primeiramente na cidade do Rio de Janeiro. Seu objetivo era recuperar as faixas alagadas habitadas, priorizando o seu saneamento básico e a transferência de títulos de propriedade aos seus moradores (Silva e Silva, 1989).

A partir dos primeiros anos da década de 1980 o eixo do debate sobre a questão habitacional muda, centrando-se na idéia de integração das favelas às cidades (Burgos, 2003). Os anos oitenta começaram no Brasil com os movimentos

sociais fortalecidos, porém é importante ressaltar que nem sempre coesos ou únicos. Neste contexto, ocorreu uma ruptura no interior da Federação da Associação de favelas do Estado da Guanabara, FAFERJ, estabelecendo-se uma dissidência que enfatizava a sua autonomia, rejeitando a tutela do Estado (Diniz, 1982).

Em 1982, Leonel Brizola foi eleito governador amplamente apoiado pelos votos dos moradores das favelas. Por esta razão, Brizola privilegiou a intervenção nas favelas, especialmente no que estava relacionado à sua infra-estrutura, segundo o debate sobre a questão habitacional da época. Seu governo desenvolve o Programa de Favelas da Companhia Estadual de Água e Esgotos, PROFACE, entre 1983 e 1985, levando água e esgoto a cerca de 60 favelas da cidade do Rio de Janeiro. Adicionalmente, o governo Brizola implementou outros programas nas favelas, tais como coleta de lixo, iluminação pública e propriedade dos lotes por parte dos moradores, todos apontando no sentido do respeito aos direitos cidadãos dos “excluídos”. Entretanto, novas problemáticas sociais começavam a ganhar contorno naquele espaço, entre elas o aparecimento dos grupos dedicados ao tráfico de drogas na vida cotidiana das favelas e o governo estadual simplesmente “*não encontra parâmetros para se posicionar diante do avanço desses grupos paraestatais*” (Burgos, 2003, p.43). Com o processo de redemocratização posto em marcha desde o começo da década de 1980, o Estado foi se retraindo e, desta forma, as populações das favelas experimentam um abandono, vivendo em um estado contínuo de terror, o que inibe a sua capacidade de adesão à institucionalidade democrática (Burgos, 2003).

Fica evidente que, apesar da constante criação de novos programas, não se conseguiu dar uma resposta satisfatória ao desafio de promover o acesso à moradia para as populações de renda mais baixa no Brasil, até meados da década de 1980. Além disso, as ações dos vários programas foram duramente atingidas pela crise financeira, que passou a afetar o Sistema Financeiro da Habitação no início daquela década (Lorenzetti, 2001).

Na Argentina, durante o período compreendido entre 1963 e 1976 sucederam-se diversos governos civis e militares, enquanto as diferenças entre os setores sociais se aprofundavam rapidamente. Nesse contexto de agravamento da questão social e política, os governos fizeram uso sistemático de uma política de repressão social, recuperando a idéia de erradicação das *villas*.

Utilizando a mesma lógica que fundou o BNH no Brasil, a Argentina criou o *Fondo Nacional de la Vivienda*, FONAVI, em 1972, que foi regulamentado cinco anos depois, através da Lei 21.581. Seu objetivo era o de atender à população com recursos insuficientes, definidos como aqueles que não alcançam a cobrir a amortização de uma moradia econômica em 30 anos. O FONAVI foi criado com fundos provenientes da venda de gado, de impostos urbanos cobrados naquele ano e dois e meio por cento da folha salarial a cargo dos empregadores. Em 1977, o Fundo, como hoje é conhecido, recebeu, cinco por cento das contribuições patronais, 20% da contribuição dos autônomos e o resgate dos investimentos. Este sistema constituiu o centro da política habitacional dirigida aos setores de baixa renda. Desde sua origem, até 1992, ano em que foi descentralizado, o Fundo operou com o conceito de incentivo à produção de moradias completas, inseridas em conjuntos habitacionais, produzidas por empresas privadas e financiadas pelo Estado, sob a forma de crédito (Cuenya, 1994).

Uma certa “modernização” estava sendo promovida como modelo de desenvolvimento, na qual a erradicação de *villas* era o fator central. Naquela época, a solução “moderna” da questão habitacional era a construção de conjuntos habitacionais (Fernandez Wagner, 1999). Desta forma, a idéia de “moradia de interesse social” se articulava com as novas idéias urbanísticas e se materializava sob a forma de conjuntos habitacionais.

De 1976 até 1983, a Argentina viveu dias de muita violência do Estado contra a sociedade, incluindo repressão e mortes, em um tempo de caos social que, obviamente, se reproduziu também na forma como se realizava a remoção da população das *villas*. Em Córdoba, neste período, a ação do governo municipal foi quase inexistente, limitando-se ao deslocamento compulsivo das chamadas *villas* de emergência para a execução de obras públicas (Buthet, 1999). Após 1983, ano do final do governo militar, a municipalidade passou a enfrentar as questões sociais, melhorando a acessibilidade aos serviços públicos de saúde e educação, principalmente pelo fato de que a população de Córdoba correspondia a 50% do eleitorado da província. Esta política do governo da província deu espaço para o surgimento de uma experiência de organização das *villas* fortemente apoiada por ONGs dedicadas à promoção do desenvolvimento local (Buthet, 1999).

No plano da vida econômica nacional, após 1983 foram tomadas medidas econômicas que tiveram impacto social importante, tais como, a eliminação do controle de preços dos aluguéis urbanos e a indexação dos créditos, o que incrementou a segregação dos setores pobres da população no espaço das cidades. A pirâmide habitacional foi alargada na sua base e as populações pobres ficaram submetidas a formas de *habitat* ainda mais deterioradas. Como resultado deste quadro, desenvolveram-se algumas alternativas legais, tais como as cooperativas habitacionais, e outras mais agressivas e ilegais, como as invasões (Grillo, 1995).

A análise das políticas públicas habitacionais da Argentina daquele momento, segundo Yujnovski (1984), demonstra que se reproduziam então algumas das tendências crônicas das intervenções anteriores neste campo, tais como:

- A ênfase no direito à moradia, presente na maioria dos empreendimentos, com a construção de novas moradias *llave en mano*, sem considerar a importância de outros componentes do *habitat* como, sua localização na cidade, o acesso ao equipamento social, o sentido de pertencimento e a identidade do bairro, entre outros;
- A rigidez das ofertas de formas de projetos e de mecanismos de acesso, em relação à diversidade das situações habitacionais;
- A falta de atualização financeira e de recuperação de investimentos, que ignoravam as novas fórmulas econômicas, progressivas e mistas;
- A desigualdade social e territorial que prevalecia na alocação da maioria dos projetos;
- A alta rotatividade dos funcionários responsáveis pelo setor, provocando descontinuidades nas iniciativas e programas, aliada à uma excessiva centralização e burocratização do mesmo;
- O forte predomínio dos interesses de certos grupos econômicos nacionais, tais como, os ligados à indústria da construção civil e da produção monopolista de insumos básicos do setor, além da permanente defesa da propriedade privada e da especulação do solo urbano, e
- A generalizada falta de criatividade na definição das políticas públicas.

3.5 Democratização e mobilização (1985-2003)

Em 1985 instalava-se no Brasil a chamada “Nova República”. Sua construção se havia dado em um contexto de forte recessão econômica, de crescente desemprego e de um empobrecimento generalizado dos trabalhadores, no qual se fortaleceu a mobilização popular, cujo ponto máximo foi a campanha das “Diretas já”, que exigia eleições diretas para a presidência da República. Com o crescimento da população das favelas, a reivindicação pelo direito de moradia passou a ser o principal articulador dos movimentos sociais urbanos. Em 1984, no auge da crise, havia sido criado o Programa João-de-Barro, pelo governo federal, com o objetivo de financiar a autoconstrução de casas populares

Com a instalação da Nova República, nasceu o compromisso governamental de estruturar uma nova política habitacional (Silva e Silva, 1989). Porém, Tancredo Neves, o presidente eleito, morreu sem jamais tomar posse e seu substituto, o vice-presidente José Sarney, deparou-se com um período de acentuada inflação e graves dificuldades econômicas. Mal começava a ser repensada, a Política Habitacional Brasileira foi determinada pelo impacto das medidas econômicas de 1986, estabelecendo-se novas diretrizes para o setor. A regra agora era evitar o financiamento dos grandes conjuntos habitacionais, incentivando a autoconstrução; descentralizar a aplicação de recursos e concentrar-se na área do saneamento básico. Além disso, naquele mesmo ano foi extinto o BNH e suas atribuições foram transferidas para o Conselho Monetário Nacional, o Banco Central e, mais especificamente, para a Caixa Econômica Federal. (Silva e Silva, 1989)

Da mobilização nos movimentos pelas “Diretas já” e pela Constituinte, de 1984 - nos quais contou-se com a expressiva participação de entidades representativas dos arquitetos, engenheiros e demais categorias comprometidas com o Movimento pela Reforma Urbana -, surgiram as propostas que foram aprovadas nos artigos 182 e 183, que formam o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal Brasileira de 1988. Em 1987, mais de 150 mil eleitores subscrevem o documento “Emenda sobre a Reforma Urbana”, entregue em Brasília por representantes do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (Rodriguez, 1988).

Com a contribuição da mobilização social, a Constituição de 1988 inovou em matéria de política urbana, ao estabelecer que todas as cidades com mais de vinte mil habitantes devem aprovar Planos Diretores, que sejam a expressão da vontade popular, como instrumento básico de uma política urbana que garanta o pleno atendimento das funções sociais da cidade. Ao mesmo tempo submeteu o uso da propriedade imobiliária urbana aos interesses da sociedade, de acordo com as diretrizes estabelecidas nestes Planos Diretores. A definição do conceito de “função social da cidade”, entretanto, ficou dependente de explicitação, através da norma complementar, o que veio a ocorrer com a Lei 10.257/01. O Artigo 183 criou a instituição do usucapião especial urbano para aqueles que ocupam, como possuidores há mais de cinco anos, áreas urbanas de até 250 metros quadrados (Crea, 2001).

Em 1990, algumas dessas medidas foram incorporadas à Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, junto a outras que emergiam dos textos dos projetos de lei para o Estatuto da Cidade, como resultado, também, da grande participação popular na sua fase de elaboração. A Lei Orgânica, antecipando-se ao Estatuto da Cidade, definiu como objetivo principal o pleno atendimento das “funções sociais da cidade”, ou seja, o reconhecimento do direito de toda a população a ter acesso ao saneamento básico, ao transporte público e todos os demais benefícios que são disponibilizados pelo poder público. Esta era uma constatação formal de que as cidades não estavam cumprindo com a sua “função social” (Crea, 2001).

Da mesma maneira o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, aprovado pela Lei Complementar n.º 16, de 4 de junho de 1992, incorporou vários daqueles instrumentos, além de inovar com a inclusão de outros e de procedimentos que permitiam um avanço significativo no caminho para uma reforma urbana que atendesse aos interesses da maioria da população (CREA, *website* consultado em 15/11/2003).

No começo da década de 1990 os dados numéricos indicavam que um total de 2.288.338 habitantes - cerca de 40 % da população da cidade - morava em favelas, conjuntos habitacionais ou loteamentos irregulares. Segundo o IBGE, a cidade ganhou 119 novas favelas a partir de 1991, contando com 513 comunidades faveladas em 2000 - um crescimento de 30,2% em relação a 1991, e de 12,3% em relação a 1996. Entretanto, há quem afirme que o ritmo de crescimento dessas comunidades foi bem mais intenso do que o registrado pelo

IBGE, que haveria deixado de computar as favelas com menos de 51 casas, além de conjuntos habitacionais e loteamentos irregulares favelizados.⁶ No nível nacional o déficit era estimado, no ano de 1995, em 8.066.829 moradias (Fundação João Pinheiro, 1995).

Naquela mesma década, a reforma administrativa empreendida pelo governo Collor provocou uma completa desorganização institucional do setor habitacional, cuja ação ficou pulverizada em um grande número de órgãos governamentais, com atuações muitas vezes conflitantes. Os vários programas habitacionais empreendidos no período mostraram-se, mais uma vez, inadequados e incapazes de atender a parcela da população mais atingida pelo déficit habitacional.

Como um primeiro passo para reorientar a estrutura de formulação e operação da política habitacional, o governo de Fernando Henrique Cardoso extingue o Ministério do Bem-Estar Social e cria a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), no âmbito do Ministério de Planejamento e Orçamento. A linha básica de atuação preconizada para a SEPURB consiste, em tese, na descentralização da execução dos programas específicos nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura para estados e municípios, ficando a União com funções normativas e reguladoras (Lorenzetti, 2001).

A SEPURB propôs-se a formular uma política habitacional para o país, que se concretizou num documento divulgado em 1996 – com vistas à Conferência de Istambul, *Habitat II*, denominado “Política Nacional de Habitação (PNH)”. Segundo este documento, a PNH deveria ter como objetivo central a universalização do acesso como forma de garantir o direito à moradia a todas as pessoas. O documento deixava claro que a atuação do governo federal na área habitacional deveria ser sempre entendida como parte de um esforço que congrega os diferentes níveis do poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil (Lorenzetti, 2001).

A partir do início de 1995, o governo FHC lançou vários novos programas para o setor habitacional, bem como uma revisão para o aperfeiçoamento dos programas existentes. De acordo com Lorenzetti (2001), os conteúdos desses programas podem ser sumarizados como se segue:

⁶ Argumento sustentado por Carter Anderson, no artigo “Retrato do Brasil”, publicado no jornal *O Globo*, em 14/11/2003, p.8 .

1) Programas de financiamento aos governos municipais ou estaduais, em geral a fundo perdido ou subsidiados, destinados especialmente às populações com rendimentos familiares inferiores a três salários mínimos;

2) Programas de financiamento direto às famílias, destinados à compra, construção e/ou melhoria das condições de habitação de famílias com renda mensal inferior a doze salários mínimos; e

3) Programas e ações visando à melhoria do funcionamento do mercado habitacional, entre eles:

- O **Pró-Moradia**, financiado com recursos do FGTS e contrapartidas estaduais e municipais, que prevê a concessão de financiamento a estados e municípios para projetos destinados a famílias com renda de até três salários mínimos, que vivam em moradias inadequadas;
- O **Habitar-Brasil**, que utiliza como fontes de recursos o OGU e contrapartidas de estados e municípios, além da possibilidade de canalização de recursos externos. Entre seus objetivos, destacam-se a melhoria das condições de habitabilidade e da qualidade de vida das famílias que vivem em áreas degradadas. O Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, tem alocado recursos para este programa e a modalidade assim financiada chama-se Habitar-BID. A modalidade que usa recursos orçamentários é conhecida como Habitar-OGU;
- O **Morar Melhor**, empreendido pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República SEDU/PR, tem por objetivo universalizar os serviços de saneamento básico, reduzir o déficit habitacional e melhorar a infra-estrutura urbana para as populações em estado de exclusão social;
- O **Carta de Crédito**, que prevê o crédito direto ao cidadão para a aquisição de habitação nova ou usada, ampliação e melhoria, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, FGTS. Volta-se para a concessão de financiamento para pessoas físicas agrupadas em condomínios, sindicatos ou cooperativas do setor habitacional, à inexistência de uma política pública de longo prazo para o setor habitacional, integrada a uma política de desenvolvimento urbano.

No Rio de Janeiro, através da Secretaria Municipal de Habitação, implementam-se os seguintes programas:

- Programa **Favela-Bairro**: promove a urbanização e integração das médias e grandes favelas à cidade;
- Programa **Bairrinho**: promove a urbanização e integração das pequenas favelas à cidade;
- Programa **Morar Legal**: promove a urbanização e regularização fundiária dos 262 loteamentos inscritos no Núcleo de Regularização de Loteamentos da Prefeitura;
- Programa **Morar Sem Risco**: transfere e reassenta em local seguro famílias removidas de áreas de risco;
- Programa **Novas Alternativas**: oferece opções de moradia nas áreas dotadas de infra-estruturas e serviços, especialmente no Centro;
- Programa **Morar Carioca**: promove a oferta de terrenos e moradias em áreas servidas com infraestrutura urbana; estimula a participação de pequenos e médios empresários na produção de moradias e a formação de cooperativas habitacionais. (Secretaria Municipal de Habitação, *website* consultado em julho de 2003).

O retorno à democracia, a volta aos princípios constitucionais e as mudanças ocorridas no cenário mundial provocaram transformações na vinculação entre áreas de governo e as ONGs. Este universo se ampliou e diversificou e novas possibilidades de relação com o Estado se apresentaram, tanto no Brasil, quanto na Argentina. Os processos de auto-gestão do *habitat* popular aumentaram a sua importância e com isso tomou corpo um profícuo trabalho das equipes técnicas das ONGs na área de capacitação e organização, sob o lema do “direito à cidade”. As mudanças na economia global ocorridas na década de 1980 levaram muitos países a implementar programas de ajuste econômico e, particularmente, na América Latina ocorreu uma forte recessão econômica. Nesse contexto, a alternativa passou a ser a de atuação na esfera local adotando-se um novo tipo de fazer político (Wagner, 2001).

Na Argentina surgiram novas propostas, tais como os programas de lotes e serviços, de ajuda mútua, de moradias evolutivas, de melhoramentos de assentamentos precários e de regularização da posse, entre outras formas

alternativas de enfrentamento da questão habitacional. A rejeição das velhas propostas – todas organizadas a partir da ação estatal - e o triunfo de uma nova perspectiva – a ação local, com a participação ativa da sociedade - consolidaram-se na primeira Conferência de *Habitat*, realizada em Vancouver, em 1976. Foi neste período que se conformaram as ONGs e, a partir daí, elas começaram a crescer, sustentadas pelas políticas dos países industrializados e pelas agências de apoio ao desenvolvimento.

Particularmente em Córdoba, cristalizam-se os princípios aplicados a nível nacional e, no ano 1987, o quadro constitucional da província foi redefinido, transformando-se a Constituição em um instrumento para realizar as mudanças necessárias. Assim, de acordo com a nova Constituição, o Estado Provincial iniciou um processo de descentralização político-administrativa, outorgando novas competências aos municípios e às comunidades. Em relação à moradia, o debate se organizou em torno da necessidade de descentralização das políticas, da maior participação dos agentes locais e da diversificação da resposta habitacional. Foram criadas a *Secretaría de la Vivienda* e o *Fondo para la Vivienda de Córdoba*, FOVICOR, que centralizaria todos os recursos disponíveis para políticas habitacionais. Em termos da produção de moradias, esta nova maneira de operar incrementou a capacidade de construção, propiciando um aumento de 42% nos resultados obtidos durante os 11 anos anteriores (Cuenya & Falú, 1997).

A partir da mudança no modelo de funcionamento do estado nacional, cujo ponto de inflexão encontra-se entre os anos 1989 e 1991, com a chegada de Carlos Menem à presidência da República, as políticas estatais na área habitacional sofreram um investimento decrescente, como consequência das políticas de ajuste estrutural (Raggio, 1995). Um dos produtos da reforma do estado foi a descentralização do *Fundo Nacional para la Vivienda* –FONAVI- para as províncias, provocando mudanças significativas no sistema político institucional e financeiro da moradia. Além disso, foram implementados oito programas focalizados, executados com fundos do orçamento nacional, quais sejam:

- **Programa Arraigo;**
- **Programa para inundados;**
- **Lotes com serviços;**
- **Núcleos úmidos;**

- **Operatória teto e trabalho;**
- **Programa de melhoramento do *habitat* rural;**
- **Programa de melhoramento ambiental, e**
- **Programa de assentamentos irregulares.** (Fonte)

O fato de existir um conjunto de programas e projetos não representou, no entanto, o estabelecimento de uma verdadeira política habitacional, na medida em que estes programas estavam desarticulados entre si (Cuenya, 1994). As idéias centrais que informavam as ações e programas da área habitacional baseavam-se nos seguintes princípios:

- Descentralização das ações públicas e participação dos demandantes na definição e realização das soluções habitacionais;
- A moradia como uma questão de obra privada e não pública;
- A questão habitacional concebida a partir de uma óptica fundamentalmente financeira.

O Estado argentino abandonava o seu papel de agente direto do crescimento nacional e assumia o papel de facilitador desse processo, onde a influência do FMI e do Banco Mundial se aprofundava rapidamente. Neste contexto, no âmbito da habitação, as agências internacionais promoviam uma nova geração de políticas, cujos programas mais característicos foram os de “melhoramento dos bairros”, concebidos como o elemento mais importante das ações na “luta contra a pobreza urbana”. O quadro conceitual no qual estas políticas se desenvolveram teve como referência os conceitos trabalhados pela Conferência *Habitat II*. De acordo com a Declaração da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Istambul, em 1996, os dois grandes objetivos a serem alcançados seriam a provisão de moradias adequadas para todos -incluindo a segurança na propriedade- e o desenvolvimento sustentável na urbanização do planeta.

No início da década de 1990, combinaram-se o aprofundamento da reforma do estado na Argentina com a pressão dos grupos financeiros internacionais para participar da privatização das empresas estatais, entre elas, as de serviços urbanos. Começavam a ser implementados programas “focalizados”, que respondiam ao formato dos programas financiados, principalmente, pelo Banco Mundial e pelo BID (Wagner, s/d, p.11). No nível global, emanava da

Habitat II a proposta - que predominou em muitas das ações nacionais - de programas de melhoramento habitacional como, por exemplo, o **Favela-Bairro**, do Brasil e o **Programa de Melhoramento de Bairros, PROMEBA**, da Argentina. As políticas habitacionais deixavam de ser meras “políticas de moradia” para se transformar em políticas sociais e urbanas, que demandavam uma abordagem local.

O Engenheiro Norberto Walter Pazos, subsecretario de *Desarrollo Urbano y Vivienda* do *Ministerio de Infraestructura y Vivienda*, representante da República Argentina nas reuniões do XXV Período Extraordinário de Sessões da Assembléia Geral das Nações Unidas para a revisão e avaliação gerais da aplicação do Programa de *Habitat (Habitat II)*, realizada em Nova Iorque, em 2001, registrou um significativo incremento, entre 1990 e 1998, na produção anual de moradias financiadas pelo FONAVI, passando-se de uma média de 27 para 53 mil unidades por ano. Porém, se levado em consideração o histórico déficit habitacional da Argentina, esta melhoria na questão habitacional foi ainda modesta. O cálculo nacional de moradias deficitárias era, em 1991, de 3.177.538 moradias. (Subsecretaria de Vivenda, 1995)

Naquele mesmo ano, em Córdoba a porcentagem de moradias precárias era de 20,9%, sendo que 8,1% correspondiam a moradias recuperáveis, 1,8% a moradias irrecuperáveis e 10,9% a moradias com alto adensamento de habitantes. No cenário nacional, 51,5% das famílias que enfrentam deficiências habitacionais pertencem aos extratos sociais de baixos ingressos e 27,8% ao nível médio-baixo (INDEC, 1991). Esta discriminação de situações corresponde ao fato de que o conceito de déficit utilizado na Argentina inclui diversos tipos de situações deficitárias: moradias que pela qualidade dos seus materiais são irrecuperáveis e deveriam ser substituídas por novas, moradias com características de precariedade (falta de acabamento, carência de instalações sanitárias) mas que podem ser recuperadas mediante obras de melhoramento e, por último, moradias em bom estado mas que, pelo seu tamanho, resultam inadequadas. (Subsecretaria de Vivienda, 1995). Já no caso do Brasil o conceito de déficit indica a necessidade de novas moradias, para substituir unidades habitacionais precárias ou aquelas aonde exista adensamento familiar. Além deste, é utilizado o conceito de moradias inadequadas (carência de algum serviço) e, finalmente, o que se denomina de

necessidades habitacionais que é a somatória do déficit habitacional e das moradias inadequadas. (FJP, 1995)

A revisão comparada das Histórias das políticas habitacionais do Brasil e da Argentina, com ênfase nas cidades do Rio de Janeiro e de Córdoba, na segunda metade do século XX, sugere a existência de algumas características comuns quanto a sua configuração político-econômica, quanto aos seus agentes sociais e quanto à orientação estatal no enfrentamento da questão habitacional.

O percurso seguido por ambas as nações apresenta as características próprias que adotou o sistema capitalista na América Latina, com semelhanças de configuração:

- Nas **relações de trabalho**: centralidade do trabalho formal, surgimento do trabalho informal, reconhecimento de algumas atividades profissionais como caminho legítimo para ter acesso aos benefícios sociais, organização e mobilização desses setores, entre outras;
- Na **vida política nacional**: populismo, autoritarismo, burocratização, repressão, permissividade, reconhecimento, mobilização, avanços e retrocessos, e
- Nos **discursos**: que se mostram ora simplistas, ora conservadores; ora desenvolvimentistas, ora modernistas, etc..., e que permeiam as políticas sociais, bem como a própria concepção de Sociedade, de Direitos e de Estado.

Em termos dos agentes sociais que participaram - e participam - da formulação que estes Estados fizeram - ou deixaram de fazer - da questão habitacional e, conseqüentemente, das políticas públicas na área da habitação em ambas as nações, identificam-se três agentes sociais centrais:

- O **Estado**: seu principal interventor;
- As **classes populares**: como as destinatárias das ações do Estado, e
- As **empresas**: como o grande negociador, mediador e principal interessado nas medidas tomadas pelo Estado na área habitacional.

Quanto às políticas habitacionais empreendidas pelos dois países, encontramos como elementos de semelhanças significativas:

- O incentivo à propriedade da moradia, através do financiamento – seja subsidiado, estatal ou de mercado - logo nas primeiras décadas do século XX;
- Visão da casa como uma mercadoria a ser vendida para uma clientela que se mostra extremamente frágil enquanto mercado. Metodologia que é repetida nas políticas estatais para os setores de baixos ingressos, cujo resultado mais direto é a inadimplência. Tentou-se, em ambos os países, desenvolver organismos e formas de ação diferenciadas para esta população;
- A concepção da questão habitacional exclusivamente como a “falta de moradia”;
- A tradição histórica de erradicação de favelas ou *villas* para substituí-las por conjuntos habitacionais “modernos”, realizados por grandes empresas construtoras;
- A criação – particularmente durante as décadas de 1960 e 1970 - de ministérios, bancos hipotecários, fundos nacionais, caixas de créditos, entre outros. O Estado atuava de forma centralizada e as soluções produzidas resultaram caras e inadequadas; em geral desarticuladas dos recursos e do parque habitacional já existente;
- Em ambos contextos começaram a se conformar estratégias alternativas para enfrentar a questão habitacional no final da década de 1970. As políticas incentivavam a autoconstrução, a entrega de lotes com serviços, os projetos de pequena escala, com o envolvimento dos moradores e com gestão das comunidades ou das ONGs;
- A década de 1980 trouxe a redemocratização dos dois países e, neste contexto, surgiram novos paradigmas de enfrentamento da questão habitacional, os grandes órgãos se descentralizam e movimentos urbanos ganharam espaços políticos;
- Durante a década de 1990 a dispersão dos programas do Estado e a aplicação, por eles, de princípios concebidos pelas agências internacionais, tais como o de “melhoramento dos bairros”, configuraram um quadro multifacetado na busca de soluções para a degradação urbana, a falta de

serviços e de equipamentos e para os problemas sociais decorrentes da falta de moradia.

A comparação destas duas realidades ilustra a forma como os processos e fenômenos globais influenciaram os Estados latino-americanos e suas políticas na área habitacional. A realidade de pobreza urbana tem superado amplamente a capacidade de resposta do Estado e dos seus agentes. Embora alguns bons resultados tenham sido alcançados, o déficit habitacional, os limites das infraestruturas urbanas, a precária qualidade das condições de habitabilidade das populações pobres das cidades permanece e se agrava rapidamente.

3.6 Direto ao Paraíso ou no sentido oposto?

É possível argumentar que as políticas habitacionais latino-americanas possam ser classificadas em três grandes gerações (Wagner, s/d, p.3):

A **primeira geração** foi aquela que compreendeu políticas públicas originadas na escala nacional, que entendiam o nível local apenas como o “locus receptor” das decisões estatais. Historicamente, esta geração corresponde ao período de “problematização” da questão habitacional – os anos de 1960 -, quando os estados nacionais colocam em andamento políticas habitacionais centradas em programas de construção massiva de moradias.

A **segunda geração** de políticas habitacionais esteve baseada no trabalho dos próprios moradores dos assentamentos, que passaram a enfrentar a questão habitacional como “receptores ativos”, utilizando fundos públicos, ou de outra natureza, com diferentes graus de envolvimento neste processo. Através deste movimento, ao final da década de 1970, quando a idéia de construção de moradias demonstrou a sua incapacidade de responder às demandas sociais, a esfera local surgiu da mão dos próprios moradores organizados, originando políticas consideradas alternativas. A partir daí, as políticas públicas massivas passaram a entregar lotes urbanizados e a oferecer suporte para os programas de pequena escala.

Ao longo da década de 1980 ocorreu uma coexistência de ações que corresponderiam a estas duas gerações de políticas habitacionais, incluindo políticas estatais de grande escala e um crescente envolvimento dos governos locais e das organizações intermediárias e de base. Porém, o cenário mundial

encontrava-se em franca transformação através da chamada “globalização”. Naquele contexto, a consolidação de um poder global enfraqueceu sistematicamente o estado nacional e, como consequência, ocorreu uma re-significação e valorização dos poderes e governos locais. No plano das relações econômicas, o paradigma “fordista” entrou, igualmente, em crise e ganharam importância as novas tecnologias de informação e comunicação, conformando-se um novo paradigma, chamado de “pós-fordista”.

No que diz respeito ao *habitat*, durante a década de 1990, com a privatização dos serviços habitacionais de infraestrutura, instalou-se um contexto de grandes vazios, no qual proliferaram os “programas híbridos”. A realização da Segunda Conferência Mundial de *Habitat*, em 1996, estabeleceu os novos princípios que conformariam a **terceira geração** de políticas habitacionais. Estas estariam baseadas nas idéias de governabilidade e de redução da pobreza urbana. Foi nesta época que, na América Latina, se consolidam os primeiros programas de “melhoramento dos bairros” e, entre 1994 e 1999, proliferaram estes programas com financiamento do BID. Desta maneira, as atuais políticas habitacionais urbanas têm uma abordagem definitivamente centrada na esfera local.

Com as possibilidades e as limitações que esta nova realidade oferece e impõe, poderíamos afirmar que as ONGs que se ocupam da questão habitacional têm a sua importância e capacidade de ação renovadas na atualidade? E se assim o for, as diretrizes pautadas na dimensão global exigirão das ONGs mudanças nos seus objetivos e na sua concepção própria da questão habitacional? Estamos caminhando direto ao Paraíso ou vamos exatamente no sentido oposto?

Trabalhemos um pouco o nosso entendimento desta dimensão: o “terceiro setor”. O termo “terceiro setor” foi traduzido literalmente do inglês -*Third Sector*- e, nos Estados Unidos, ele costuma ser utilizado em combinação com outras expressões, dentre as quais destacamos as “Organizações Sem Fins Lucrativos” - *Non-Profit Organizations*- e as “Organizações Voluntárias”, com um sentido complementar à anterior.

A idéia de um “terceiro” setor pressupõe a existência de um “primeiro” -o Estado- e um “segundo” -o mercado-. Abrangente demais por definição, a expressão “terceiro setor” pode fazer referência às entidades religiosas tradicionais ou neo-pentecostais, aos centros de religião e cultura afrodescendentes, às associações de moradores, aos centros de saúde

comunitários, às entidades de filantropia empresarial, às organizações internacionais e às ONGs. Pela mesma razão que seria irrealista supor que haja entre todos estes tipos de instituições um projeto comum, seria improvável admitir que elas viessem a desenvolvê-lo apenas por integrar, em conjunto, o “terceiro setor”.

Da Europa Continental vem o predomínio da expressão “Organizações Não-Governamentais” (ONGs), cuja origem está na nomenclatura do sistema de representações das Nações Unidas. Chamou-se assim às organizações internacionais que, embora não representassem governos, pareciam significativas o bastante para justificar uma presença formal na ONU (Fernandes, 1994).

Na América Latina é mais comum falar de “sociedade civil” e das suas organizações, um conceito do século XVIII, que foi recuperado na América Latina no contexto de lutas contra o autoritarismo. Ocorre, no entanto, que o seu uso recente trouxe uma importante transformação no escopo do conceito original (Fernandes, 1994). Fala-se hoje das “Organizações da Sociedade Civil” (OSCs) como um conjunto que, por suas características, distingue-se do Estado, porém, ao caracterizar-se pela promoção de interesses coletivos, se diferencia também da lógica do mercado (Wolfe, 1992). Dentro destas OSCs encontramos as ONGs latino-americanas, cuja definição poderia ser: *“instituições propriamente privadas, mas sem fins lucrativos (...) e apesar de serem não-governamentais, seus fins têm as características do serviço público”* (Fernandes, 1994, p.65). Segundo Mario Padrón (1982) também é possível concebê-las como sendo organizações privadas sem fins lucrativos, com *status* jurídico e cuja principal função é a de realizar projetos de desenvolvimento que favoreçam aos setores populares.

Dada a sua variedade de agentes, objetivos e funções, já existem classificações que tentam estabelecer uma tipologia das ONGs, dentre as quais destacamos o esquema proposto por Korten (1998):

- As ONGs de **primeira geração** seriam aquelas de caráter internacional, respaldadas pelas instituições católicas, que derivam fundos para outros países através das suas filiais locais;
- As ONGs de **segunda geração** seriam aquelas cuja origem pode ser localizada na década de 1960 e tiveram como elementos fundamentais a participação e a organização comunitária;

- Reconhecendo o reduzido impacto das suas ações, as ONGs reformularam a sua estratégia, tentando a sua inclusão nas políticas que o Estado implementa. Neste contexto, as ONGs de **terceira geração** tentam alcançar um raio de ação mais amplo, através da participação nas instituições do Estado.

No Brasil, a gênese do que viriam a ser as ONGs nacionais se confunde com a História da “educação popular” (Landim, 1998, p.30). Os fundadores deste tipo de organização foram educadores, professores e trabalhadores sociais que haviam participado, antes de 1964, dos programas de alfabetização de adultos, inspirados por Paulo Freire. Entidades como o Movimento de Educação de Base (MEB) e a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), estavam fortemente ligadas à igreja católica. No contexto da década de 1970 ocorreu uma convergência na noção de “comunidade”, que passou a ser entendida como o lócus do trabalho educativo e como nova forma de ser igreja na base, própria da Teologia da Libertação (Landim, 1998). Neste processo, os “cursos” e “assessorias” ocasionais deram lugar aos “projetos” mais duradouros, financiados, sobretudo, por agências internacionais privadas, cuja execução tornou necessária a constituição de instituições dotadas de personalidade jurídica. Muitos dos “centros” e “institutos” que surgiram então foram os precursores de algumas das mais importantes ONGs brasileiras. (Oliveira, 2002).

A tomada de consciência pelas próprias ONGs da sua especificidade e originalidade é um fenômeno da década de 1980 pois, até então, elas se viam como transitórias (Oliveira, 2002). Em 1979, com a promulgação da anistia, retornaram ao país exilados políticos e, com alguns deles, surgiu uma nova geração de ONGs nos 20 anos que se seguiram. Os novos atores e suas novas temáticas, as transformações profundas na relação do Estado com a sociedade e a redemocratização são os fatores que influenciam e desafiam a ação e identidade das ONGs brasileiras.

Na Argentina a década de 1960 foi o cenário para o nascimento de muitas ONGs ligadas à igreja católica, aos movimentos reivindicativos do setor popular e à assistência social de caráter desenvolvimentista. Na década de 1970, o golpe de 1976 interrompeu esses processos reivindicativos, porém, algumas ONGs puderam continuar trabalhando, apoiadas pela igreja ou pelos centros de pesquisa. Foram constituídas, então, diversas ONGs de defesa dos direitos humanos, com o

apoio financeiro de organismos humanitários, provenientes especialmente dos países centrais. (Baima de Borri, 1993).

Desde 1989, diante das políticas de ajuste econômico e com elas o crescimento dos “novos pobres” da Argentina, fortaleceu-se um grupo de ONGs que, longe de “*práticas assistenciais e de esquemas teóricos dogmáticos buscam alternativas em relação aos setores populares*” (Baima de Borri, 1993, p.3).

No Rio de Janeiro a Fundação Bento Rubião é a única ONG que trabalha com a temática habitacional. Em Córdoba, as ONGs *Servicio Habitacional y Acción Social*, (SeHAS) e *Centro Experimental de la Vivienda Económica*, (CEVE) foram pioneiras na pesquisa e no trabalho com *habitat* popular, iniciando suas atividades ao final da década de 1960. Os projetos desenvolvidos durante a década de 1970 estavam baseados na oferta de moradia popular e na auto-organização dos moradores das *villas* (Thompson, 1995). Nesta cidade existem hoje outras importantes ONGs que atuam na área habitacional, todas elas fundadas nas décadas de 1970 e 1980, tais como, SERVIPROH, *Taller Carlos Mujica* e CECOPAL. Este grupo de ONGs se auto-define como de organizações não-governamentais de promoção e desenvolvimento e na Argentina, elas hoje constituem dez por cento das organizações da sociedade civil, que somam cerca de 300 instituições em todo o país. É importante salientar que, com a chegada da década de 1990, muitas ONGs têm se reorganizado e outras simplesmente vem desaparecendo (Bombarolo, 1999).

Neste trabalho falaremos de ONGs, uma parte do chamado “terceiro setor”, sem desejar refletir a complexidade e a diversidade deste. Preferimos o conceito “organizações não-governamentais”, na medida em que ele expressa com mais precisão o nosso objeto de estudo, posto que não analisaremos o “terceiro setor” como um todo.

Finalmente, no universo das ONGs, nosso interesse reside naquelas que, como mencionamos anteriormente, enfrentam diretamente uma das necessidades básicas – o *habitat* -; que têm como protagonistas os setores populares; que não dependem do governo; que recebem apoio de agências ou instituições fora da comunidade, e nas quais os participantes das organizações de base assumem papéis importantes na gestão das mesmas.