



TERCEIRO SETOR E HABITAÇÃO: AS NOVAS FORMAS DE GESTÃO DA POBREZA NO NÚCLEO CATA-PRETA, SANTO ANDRÉ (SP)

Edmilson Campos Soares
Secretaria da Educação do Estado de São Paulo
edmilson_soares@outlook.com

Prof. Dr. Leandro Bruno Santos
Universidade Federal Fluminense (UFF)
leandrobruno@id.uff.br

INTRODUÇÃO

O acelerado crescimento urbano dos países subdesenvolvidos, sobretudo na América Latina, assim como a reestruturação produtiva e o enfraquecimento do Estado, aceleraram as desigualdades e a exclusão social, inserindo mais trabalhadores na rede informal e precária de trabalho e impondo a multiplicação e o crescimento exponencial de favelas e ocupações irregulares de um modo geral. Paralelamente, a ação do poder público quanto à política habitacional – efetivação da moradia como direito fundamental à existência humana – migrou do discurso universalista para a lógica seletiva do mercado, traduzindo os padrões da acumulação capitalista.

Face ao aumento da cidade ilegal na América Latina, surge em 1997, no Chile, a Teto, uma Organização Não-Governamental (ONG) formada por voluntários, sobretudo estudantes universitários, para atuar na construção de casas emergenciais e realizar projetos de habitação social e desenvolvimento comunitário. As ações dessa se consolidam e ganham legitimidade no bojo do processo de produção do espaço urbano excludente e carente de políticas públicas, mas, apesar da proposta de promover o desenvolvimento comunitário, os trabalhos têm se resumido, basicamente, à construção de casas emergenciais, sem a incorporação das demais propostas.

Nossas hipóteses são que as ações da ONG Teto no Cata-Preta, Santo André (SP), não enfrentam diretamente a problemática da cidade ilegal, senão que agem promovendo ações paliativas, ajudam a criar e a difundir uma ideia de favela e um modelo de intervenção incapaz de superar o problema de precariedade da moradia – dadas as ações não integradas que não espelham o coletivo e não contribuem para a integração social –



promovendo ações cirúrgicas no território urbano que desconsideram sua complexidade e dimensão histórica.

Nosso principal objetivo é analisar as ações da ONG Teto – que consistem na construção de casas emergenciais em áreas irregulares –, no núcleo Cata-Preta, Santo André (SP), visando identificar elementos que permitam entender a sua contribuição para a integração social e habitacional no território urbano ou o reforço das condições de precariedade e exclusão social.

Os procedimentos metodológicos abrangeram levantamento de informações relacionadas ao tema. A pesquisa bibliográfica foi orientada pela identificação de elementos para avaliar as ações e os resultados da ONG Teto, por meio dos documentos fornecidos dessa instituição, buscando levantar sua história, a natureza do trabalho realizado e os agentes e parceiros envolvidos. Foram coletados também dados a respeito da política urbana do município de Santo André, a partir da recuperação de informações existentes junto à Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação e à Secretaria de Inclusão e Assistência Social. Em seguida, aplicamos entrevistas junto ao poder público municipal, à Teto e aos líderes comunitários, visando compreender suas ações no Cata-Preta, no município de Santo André (SP). Por fim, sistematizamos os dados secundários e primários, com vistas a apontar elementos empíricos que possam apoiar a problemática, os objetivos e a hipótese aqui levantados.

Além desta introdução e das conclusões, o trabalho está estruturado em outros três itens. No primeiro, avaliamos o significado da expressão terceiro setor e suas consequências sobre as políticas sociais. No segundo, analisamos as ações da ONG Teto. Por fim, discutimos as ações da ONG no núcleo Cata-Preta, Santo André (SP).

TERCEIRO SETOR E AS NOVAS FORMAS DE GESTÃO DA POBREZA

O terceiro setor pode ser definido como aquele em que as atividades não são organizadas pelo Estado e nem voltadas ao lucro como no mercado. Genericamente, o terceiro setor é visto como derivado de uma conjugação entre as finalidades do Estado (primeiro setor) e a metodologia do mercado (segundo setor), portanto, uma espécie de setor híbrido, com o suposto mérito de romper uma dicotomia entre público-privado, apresentando uma terceira alternativa, “o privado porém público” (FERNANDES, 1994),



capaz de transformar a realidade social de maneira alternativa às formas tradicionais na política.

Embora se apresentem como alternativa na gestão pública, o crescimento dessas organizações e das políticas de parcerias implementadas com a iniciativa privada, principalmente na escala local, vem representando a emergência “de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil” (DAGNINO, 2004, p. 197).

A promoção do setor informal autoriza, em parte, a retirada do próprio estado da esfera social. Invertem-se as relações pois o informal é apresentado como plataforma para a retomada do crescimento econômico, assim como estratégia de desenvolvimento das capacidades humanas, desde que as ações a ele destinadas tenham como objetivo a elevação de sua produtividade. As políticas para o setor informal tentam remediar a perda da legitimidade do Estado, pois este, ao normatizar sobre aquele setor, faz com que situações informais de trabalho, ou da habitação, sejam redefinidas e não mais percebidas como excludentes e negadoras dos direitos de cidadania (GOHN, 2000, p. 35).

Nessa concepção, a sociedade civil passa a ser sinônimo de terceiro setor, valoriza-se a ideia abstrata de “comunidade” enquanto o Estado vai se ausentando de seu papel de garantidor de direitos. Para Montão (2002), o terceiro setor – em especial as ONGs – seria responsável pela não concretização de direitos sociais, já que sua atuação acaba por resultar apenas em ações focalizadas que não têm como resolver os problemas sociais, apenas tratando de suas consequências.

[...] o objetivo de retirar o Estado (e o capital) da responsabilidade de intervenção na “questão social” e de transferi-los para a esfera do “terceiro setor” não ocorre por motivos de eficiência (como se as ONGs fossem naturalmente mais eficazes que o Estado), nem apenas por razões financeiras: reduzir os custos necessários para sustentar esta função estatal. O motivo é fundamentalmente político-ideológico: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de auto-culpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda mútua pelo seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não universalização) da ação social estatal e do “terceiro setor”, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial (MONTÃO, 2002, p. 23).

Essa crescente perspectiva comunitarista ajuda a intensificar o discurso das parcerias e da transferência de responsabilidade para as iniciativas da sociedade civil. Se isso, de um lado, responde a necessidades sociais concretas - muitos projetos são realizados com compromisso e qualidade -, na atual conjuntura, elas contribuem também,

de outro lado, para reforçar a perda de protagonismo do Estado e a erosão da noção de bem público (RAICHELIS, 2006, p. 25).

Segundo Haesbaert (2014):

[...] o mais evidente – e polêmico – desses “fora” do Estado é aquele constituído pelas “grandes máquinas mundiais” da globalização, especialmente as grandes empresas, em sua permanente relação concomitantemente de amálgama e dissociação com os assim chamados interesses do Estado (bastante variável, como sabemos, segundo o contexto histórico e geográfico). O caráter problemático desse amálgama é muito visível na questão que envolve a necessidade ao mesmo tempo de contenção ou de um certo controle [...] a precarização social tem, de alguma forma, que ser contida por novos mecanismos de controle ou de contenção social. “Controlar” a massa de despossuídos criada dentro da própria lógica da sociedade formalmente instituída revela-se, portanto, uma questão fundamental. (HAESBAERT, 2014, p.133-141).

Soma-se a essas interpretações a de Villalobos e Zaldivar (2001): “enquanto o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) trabalham ao nível do governo para impor as políticas européias e americanas”, as organizações do terceiro setor “trabalham ao nível da comunidade para controlar e pulverizar a resistência popular” (VILLALOBOS; ZALDIVAR, 2001, p. 2).

Para Rizek (2011), esse conjunto de processos se constitui como uma nova forma de gestão da pobreza, pois se trata de um novo acoplamento entre a questão social e a proposição de políticas públicas e práticas culturais que

[...] apontam para um modo novo de configuração da questão e da gestão da vida e da vida urbana, na perspectiva da acomodação, do apaziguamento e da pacificação, na chave de uma elisão da possibilidade do conflito e de formação de sujeitos capazes de ação política, o que despolitizaria crescentemente o horizonte e a vida na cidade (RIZEK, 2011, p.5).

Esse modelo concentra-se em atender a parte da população pobre (os mais pobres dentre os pobres) por meio de um conjunto de serviços que buscam, em primeiro lugar, amenizar as urgências da pobreza concentrando-se em atender a parcelas da população situadas abaixo da denominada linha da pobreza, enquanto os “não-pobres” ou “menos pobres” devem procurar resolver suas necessidades diretamente no setor privado, sem ajuda ou participação do Estado. Como bem sintetiza Telles (2004) *apud* Raichelis (2006, p. 27-28), “é como se vivêssemos inteiramente capturados pelas urgências do momento, e não nos restasse muito mais do que a sua gestão cotidiana”.

A partir dessas colocações, a atuação dessas instituições nos permite pensar também naquilo que Haesbaert (2014) denomina de “desterritorialização do Estado”

Não há dúvidas de que estão ocorrendo mudanças no poder focalizado na figura do Estado, especialmente a partir da alegada crise pela qual ele vem passando desde

I I CONGRESSO INTERNACIONAL

CALEIDOSCÓPIO

DA CIDADE CONTEMPORÂNEA

05 a 08 de junho de 2017 - Campos dos Goytacazes - RJ - Brasil

pelo menos os anos 1980, com a instauração de um padrão de acumulação capitalista neoliberal, dito mais flexível (o “pós-fordismo” mais descentralizado) [...] Isso levou a uma relativa debilitação de sua capacidade, não só de exercer controle externo, sobre os fluxos através de suas fronteiras, como também de intervir, internamente, na (re)configuração de regiões e territórios e na redução das desigualdades, sobretudo através do planejamento econômico-territorial em sentido integrado (HAESBAERT, 2014, p.136-137).

Oliveira (1999, p.79), se referindo ao neoliberalismo no Brasil, afirma que está em curso uma destruição do público para as classes dominadas, significando a elas “a destruição de sua política, o roubo da fala, sua exclusão do discurso reivindicativo e, no limite, sua destruição como classe; seu retrocesso ao estado de mercadoria, que é o objetivo neoliberal”. O projeto neoliberal reduz a democracia numa concepção minimalista, encerrada nas formas tradicionais da democracia representativa, num esforço pela invisibilidade do conflito e apoiada num tratamento técnico-gerencial das questões sociais. É nesse quadro que se insere a descaracterização da cidadania, que reforça a correspondência entre o projeto neoliberal e as concepções e ações focalizadas do terceiro setor.

Em outras palavras, as organizações do terceiro setor podem estar terceirizando as políticas públicas para a apropriação da lógica de soluções de mercado ao avançar na prestação de serviços públicos ao mesmo tempo em que o Estado recua. Tal processo estaria, de um lado, ocasionando a individualização dos problemas sociais, que deixam de ser responsabilidade do Estado, “ficando a mercê da solidariedade da sociedade civil para com aqueles que não se mostram aptos à competição no livre mercado” (FERREIRA, 2005, p. 52) e, de outro, tecendo um amplo e sutil “colchão amortizador” dos efeitos dos ajustes econômicos sobre os excluídos, minando seu potencial convulsivo e evitando que se levantem para exigir seus direitos.

Como fica claro ao discutir as concepções de terceiro setor, a busca de uma suposta eficiência e “modernização” da gestão pública passa também a legitimar a adoção da lógica de mercado como organizador da vida social e política, corroborando o ideário neoliberal, que incorpora a cidadania como discurso mas transfere a responsabilidade pelas políticas sociais à sociedade civil, reduzindo a cidadania à solidariedade com os pobres, reduzido ao âmbito da solidariedade privada e da filantropia.

ONG TETO: MODELO DE INTERVENÇÃO



A Teto é uma organização não-governamental latino-americana que surgiu no Chile, em 1997. Suas atividades começaram no povoado de Curanilahue (Sul do Chile), com a construção de casas emergenciais por um grupo de universitários, liderados pelo sacerdote jesuíta Felipe Barríos, que se viu motivado a denunciar a situação de pobreza extrema. Após os terremotos que atingiram El Salvador e Peru, a organização se expandiu pela América Latina. Atualmente, a entidade está presente em 19 países, incluindo dois escritórios para a captação de recursos¹: Inglaterra e Estados Unidos respectivamente.

A primeira atividade desenvolvida pela Teto no Brasil ocorreu no ano de 2003, mas é apenas em 2008 que a ONG é devidamente institucionalizada, com a construção de casas emergenciais em Guarulhos, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

O processo de construção das casas pressupõe várias etapas, começando com a seleção das comunidades que serão atendidas. Depois de definidas, começa o processo de seleção das famílias, seguido da convocação dos voluntários e, finalmente, o evento da construção, que acontece em um final de semana. Mesmo que a dimensão das comunidades varie bastante – a ONG trabalha com pequenas comunidades, com cerca de 80 famílias, por exemplo, como é o caso da Cohab 9, em Carapicuíba, até com comunidades de 2.500 famílias, que é o caso do Colinas, em Osasco –, elas precisam apresentar um mesmo perfil para atender prerrogativas bastante restritas, ligadas ao modelo chileno.

Geralmente, a primeira seleção acontece por meio da visualização da RMSP no *Google Earth*. Os voluntários procuram imagens de lugares que pareçam pouco adensados e constituídos de casas precárias. As comunidades atendidas precisam ser constituídas em sua maior parte por barracos de madeira, já que não faria sentido substituir uma casa de alvenaria, ainda que precária, por um barraco de madeira. Essas comunidades também não podem ser adensadas, pois a casa da Teto possui dimensões fixas (3m x 6m) e os painéis e telhas precisam ser transportados pelos voluntários até os terrenos das famílias selecionadas.

Depois de pré-selecionadas, um grupo de voluntários é convocado para visitar as regiões tendo em mãos um questionário para avaliar se a comunidade atende às

¹ Vale comentar a forte presença de grandes empresas internacionais no quadro de “parceiros estratégicos” e de doadores da Teto, muitos ligados ao setor financeiro e à construção civil. Em 2015, as doações empresariais corresponderam a quase 80% de todo orçamento da instituição (TETO, 2015).



prerrogativas descritas anteriormente. Essa visita se resume, basicamente, a observar se a comunidade possui um número grande de barracos de madeira e se o tamanho dos terrenos e a situação geral das ruas e vielas permitem a passagem dos painéis e a construção das casas. Se a avaliação for positiva segundo os padrões de atuação, uma segunda visita é realizada com a presença dos diretores de detecção e voluntários mais experientes, que buscam contatar os líderes comunitários para que seja apresentado o projeto de intervenção.

Entretanto, se as comunidades não se encaixarem no perfil, ainda que os problemas existentes sejam graves e precisem de solução urgente, elas são simplesmente deixadas de lado, conforme nos informou, em entrevista, Isadora Caiuby, ex-diretora de detecção da Teto entre 2013-2015. Então, depois de definidas as comunidades onde irão trabalhar durante o ano, a Teto entra em contato com associações e prefeituras. Quando as comunidades escolhidas já são alvo de algum projeto municipal, a ONG não efetiva seu trabalho. Entretanto, vale frisar que, independente da postura adotada pelas autoridades municipais, o trabalho é realizado se a ONG julgar que deve realizá-lo.

Observado esse método de seleção das comunidades, podemos considerar a ação da ONG como algo bastante oportunista, porque não parece procurar soluções para os problemas existentes e sim situações-problema para uma solução que vem “formatada” de um país com uma realidade distinta. Essa problemática fica expressa na rapidez com que a ONG se expandiu no Chile e os resultados lá atingidos, contra a dificuldade encontrada no Brasil. É da própria ex-diretora a constatação de que no Chile as comunidades são basicamente rurais, com poucas famílias, localizadas em terrenos amplos e de propriedade legal, já em São Paulo a situação é praticamente oposta: comunidades com centenas de famílias, incrustadas em áreas urbanas superadensadas, em terrenos ocupados ilegalmente e em áreas de risco.

Ainda de acordo com a entrevistada, a construção das casas é um processo palpável, que pode ser mensurado e gera resultados passíveis de serem apresentados aos financiadores. Segundo Alvarez (2001, p. 16), esse é “o problema da lógica dos projetos *versus* a lógica dos processos”, o que quer dizer que muitas dessas entidades ficam executando projetos que têm começo, meio e fim, relegando-se dos processos que não têm começo, meio e fim tão claros, como conscientização, politização, esclarecimento e debates na sociedade civil.



Uma vez selecionadas as comunidades, num processo já bastante excludente, começa a seleção das famílias que serão atendidas. O fator crítico e decisivo para a construção da casa é a situação de urgência em que a família se encontra, constatada por meio de uma enquete. Depois de ranqueadas as famílias, elas precisam se comprometer a limpar o terreno antes da construção, cozinhar para os voluntários no dia da ação e ajudar na montagem da casa. Cada família precisa arcar ainda com um custo de R\$ 200,00 (duzentos reais), pago antes da construção. A justificativa dada por Daniel Quintero, diretor de gestão da Teto, é que “não se pode dar tudo de graça”. Esse valor, no entanto, é instituído de forma aleatória, sem qualquer estudo sobre o impacto no orçamento das famílias. O curioso é que uma amostragem das famílias selecionadas levantada pela própria organização em um de seus relatórios recentes mostra que quase 50% delas tem seu/sua chefe de família desempregado(a) ou atuando informalmente nos chamados “bicos”. Apesar de não haver um estudo mais detalhado, tal valor parece, assim, bastante impactante.

De certa forma, essa situação reflete o próprio perfil da política habitacional levada a cabo no Brasil, que “inicialmente compreendida como uma política do bem-estar, migrou, paulatinamente, do discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica seletiva dos mercados” (ROYER, 2009, p.13).

Já a casa de emergência é constituída por painéis pré-fabricados de madeira, telhado de zinco e possui 18 m². Os painéis são transportados até o local da construção dias antes das atividades, em carretas contratadas ou doadas, com o auxílio de voluntários que fazem o descarregamento e armazenam o material em locais que eles denominam como QG's (geralmente galpões dentro ou próximos do local de construção). A casa pode ser montada em dois dias e, segundo os relatórios da ONG, possui durabilidade média de cinco anos. Entretanto, Quintero nos informou que o tempo de duração é relativo, dependendo do uso feito pela família. Segundo ele, há casas que duraram mais do que os cinco anos, e outras, menos de dois meses.

Verificamos também que o tamanho da casa não atende minimamente as necessidades de uma família. Pudemos observar, em trabalho de campo, a necessidade das famílias de manter seu antigo barraco ou de criar novos espaços com materiais improvisados. Ainda mais preocupante é o fato da casa não ter instalações de saneamento. Segundo a ONG, além de exigir um grande aparato técnico e aumentar o valor final das



casas, essa não seria uma solução viável, principalmente porque as comunidades atendidas não possuem infraestrutura sanitária.

Essa precariedade é agravada ainda pela irregularidade fundiária dos assentamentos, a mais contundente barreira para a solução do déficit habitacional brasileiro, o “nó da terra urbana” (MARICATO, 1997) e que parece não fazer parte do escopo de ações da ONG, já que os terrenos que a Teto trata como “da família” são, em grande parte, propriedade de terceiros. A situação, assim, chega ao limite da ilegalidade e as famílias continuam sujeitas a ações de remoção. A solução colocada pela ONG é a possibilidade de desmontar e transportar a casa. Mas a questão que parece bastante óbvia é a seguinte: para onde essas famílias iriam então se não para outro terreno de propriedade de terceiros?

Vale comentar que o modelo de intervenção da Teto vem passando por mudanças². Atualmente, a primeira atividade realizada numa nova intervenção é um levantamento de informações que inclui dados socioeconômicos e também informações sobre as condições físicas e legais do terreno junto às prefeituras e/ou cartórios da região. Depois, havendo o interesse da comunidade, inicia-se o período dos “projetos emergenciais de curto prazo” e a equipe permanente de voluntários passa a trabalhar com os moradores pela mobilização e organização comunitária de base nas chamadas “mesas de trabalho”.

Questionado sobre as dificuldades na implementação do projeto, Quintero respondeu que o maior problema é a dificuldade da cultura de não-participação, pois a população estaria acostumada com as soluções assistencialistas do Estado para a pobreza, o que iria na contra-mão do modelo de trabalho da Teto. Ainda segundo ele, o projeto é bom e funciona bem, mas admite que está exposto a externalidades às quais não é possível ter controle, “se vem uma remoção nós temos que sair, ou se o tráfico falar tchau é tchau né”.

Apesar de se colocar como realizadora de necessidades imediatas com “projetos emergenciais de curto prazo”, a ONG prioriza aquelas comunidades que optam pela construção das casas de emergência, pois, segundo Quintero, “geralmente, é uma das

²Verificamos que o ocorrido em 2011 no município de Cajamar (SP), quando a ONG executou suas ações à revelia do poder público, tendo as famílias sido despejadas pouco tempo depois num processo bastante conturbado em que a Teto perdeu tempo, trabalho e materiais, contribuiu para essa mudança no modelo de intervenção.



urgências mais gritantes dentro das comunidades, e também para gente é bom porque é uma coisa pop”. Além disso, se olharmos para as informações trazidas em seus dois últimos relatórios de atividades disponíveis, verificaremos que faltam dados sobre atuação dessas mesas de trabalho e dessas equipes de comunidade. O último relatório se limita a informar apenas que são desenvolvidos projetos educacionais em duas comunidades e outros 26 projetos comunitários, sem, no entanto, especificar do que se tratam. Os números mais relevantes continuam sendo ainda o de casas emergenciais construídas e o de metas a serem alcançadas nos próximos anos.

Dessa forma, a construção da casa de emergência parece, antes de resolver qualquer problema habitacional ou social, apenas criar uma situação onde a necessidade de buscar soluções reais e definitivas para a questão pode ser postergada. A afirmação de que é mais importante mostrar resultados palpáveis que justifiquem seu financiamento do que atender as reais necessidades das famílias vai ficando escandalosa à medida que seu modelo de trabalho vai sendo esclarecido, denotando, ao contrário do que foi defendido por seu diretor, uma postura assistencialista, oportunista e de solidariedade empresarial altruísta, que parece se encaixar com perfeição na colocação de Gohn (2008) de que essas entidades,

[...] atuam segundo critérios vagos de um humanismo liberal, que visa ajudar o próximo, de preferência via trabalho voluntário, criando instituições bastante atreladas às políticas públicas, segundo os critérios preconizados por essas políticas, que, como sabemos, falam em nome do social e da coisa pública mas priorizam, na ação concreta, o atendimento emergencial, sem atuar nas causas dos problemas sociais (GOHN, 2008, p.92).

Portanto, está claro que a ONG Teto está imersa numa contradição: sustentar-se no discurso de denúncia e enfretamento da pobreza extrema, fomentar o desenvolvimento comunitário de base e promover soluções habitacionais, objetivos vistos totalmente na lógica de soluções pelo mercado, seguindo o modelo padrão da gestão por resultados, preocupada em atingir metas e apresentar “coisas pop” que, junto com sua extensa divulgação e marketing, qualificariam seu trabalho perante aqueles que a subsidiam, dentro dos princípios da eficiência técnica e eficácia, indo ao encontro do projeto neoliberal.

CATA-PRETA, SANTO ANDRÉ: UM ESTUDO DE CASO

A primeira intervenção realizada pela Teto – conhecida como Um Teto Para Meu País – na comunidade do Cata-Preta, município de Santo André, aconteceu nos dias 23 e



24 de abril de 2011. Ao todo foram construídas 109 casas de emergência em 11 eventos de construção, com a participação de voluntários universitários, adotando os mesmos procedimentos já explicitados anteriormente.

À época da primeira intervenção a ONG teve apoio do governo municipal. A Prefeitura de Santo André (PSA) apoiou as famílias na limpeza das áreas e com recursos financeiros para que pudessem arcar com o custo da casa emergencial. Segundo a secretária adjunta da pasta de Inclusão e Assistência Social da gestão Carlos Grana (PT), Célia Aparecida Ducci Fernandes Chaer, “a gestão passada (do prefeito Aidan Raivin-PTB) entendeu que a ação da ONG era algo bastante positivo e por isso permitiu sua atuação”. Verificamos ainda que além da permissão o poder público incentivou a ação em outras localidades do município, o que lhe rendeu, inclusive, uma menção de agradecimento nos relatórios da Teto em 2011.

As ocupações do Cata-Preta, localizado ao sul do município (figura 1), é formada por cerca de 1.200 famílias, algumas delas presentes no local há mais de 20 anos. As ocupações precárias onde a Teto realizou suas ações são denominadas: Calipau, Mata Cachorro e Morro dos Eucaliptos, todas já adentrando o Parque do Pedroso, uma unidade de conservação com um rico fragmento de Mata Atlântica.

A origem das ocupações deu-se em 1995, quando cerca de 200 famílias, despejadas do bairro Capuava, migraram para o local. Atualmente, cerca de 920 famílias não possuem serviços básicos regularizados, vivendo de forma irregular, sendo que muitas dessas casas encontram-se próximas aos córregos a céu aberto de difícil acesso ou em áreas de proteção ambiental.

De acordo com um diagnóstico de amostragem da área realizado pela Teto em agosto de 2015, num evento denominado Escutando Comunidades (ECO), que entrevistou 608 famílias da comunidade, 64% dos entrevistados se declararam de cor preta ou parda e 32% branca. Desses, 52% são mulheres e 48% homens. As faixas de idade mais comuns estão entre 31-50 anos (29%) e 23-30 anos (17%), respectivamente.

Figura 1 - Delimitação do núcleo Cata-Preta



Fonte: Google Earth

A área é composta predominantemente por barracos de madeira (56%) – apenas 31% das construções são de alvenaria. As instalações irregulares de água representam 94% do total e 56% descartam lixo a céu aberto. As instalações irregulares de luz e energia, os famosos “gatos”, estão presentes em 99% das moradias, quase a totalidade (figura 2)

Figura 2 - Adensamento de construções e caminhos tortuosos de difícil acesso

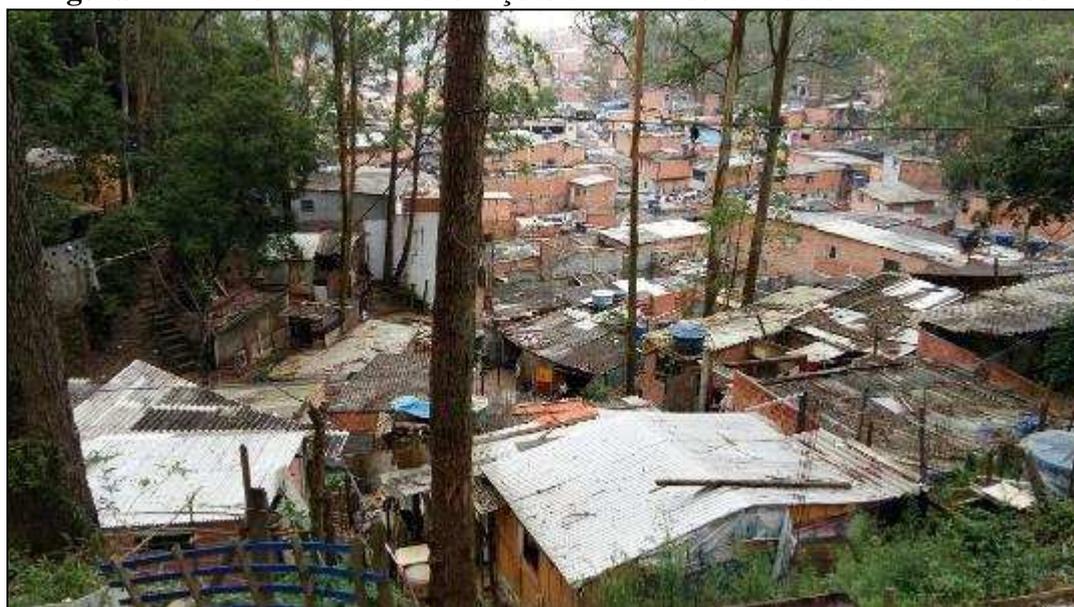


Foto por: Edmilson Soares



Quanto à escolaridade, 72% dos entrevistados lê e escreve com apenas 17% não-alfabetizado. No entanto, entre os adultos, apenas 25% completaram o Ensino Fundamental I e, entre as crianças, só 29% encontram-se matriculadas na escola no tempo certo. Estudo realizado pela PSA (2015) estima que menos de 10% das crianças da comunidade entre 0 e 3 anos frequentam regularmente creches ou pré-escolas.

O desemprego atinge 48% dos entrevistados. Entre os empregados homens, 50% apresentam carteira assinada e, entre as mulheres, 75% têm registro na carteira. As atividades informais mais comuns são as de catador de material reciclável e o comércio ambulante. Estudo da PSA revela que 74% não recebem qualquer assistência de programas governamentais e apenas 23% recebem o Bolsa Família (SANTO ANDRÉ, 2015).

Quando questionados sobre a atuação da ONG Teto, todos os líderes com quem conversamos classificaram a atuação como “boa”, justificando que muitas famílias não têm, por vezes, condições de construir um simples barraco. Chamou a atenção o elogio de um dos entrevistados, para quem “se não tem né quem lá da prefeitura faça alguma coisa por nós, eles aqui (ONG Teto) fazem”.

Contudo, todos eles classificaram a casa como pequena, afirmando que ela precisa de algumas adaptações e que muitas famílias deixam parte do antigo barraco de pé seja para guardar alguma coisa que não coube no novo barraco ou mesmo para fazer de banheiro. Sobre o valor que é cobrado das famílias, dois líderes disseram que o valor “não é muito elevado”, um disse que “depende da família” e o outro afirmou que “é elevado para algumas famílias sim, mas como ele (o valor) pode ser parcelado acaba facilitando”. Uma entrevistada, atendida em 2011 e que já teve sua casa emergencial reformada, contou que da primeira vez só conseguiu ser atendida depois de receber ajuda financeira da PSA.

Apesar da comunidade do Cata-Preta aparecer nos sites ou relatórios como local de “intervenção contínua” da Teto, os líderes comunitários desconhecem qualquer ação diferente da ECO e da construção das casas emergenciais. Aliás, constatamos que a “equipe de comunidade” da ONG no Cata-Preta é desó uma pessoa, que realiza visitas periodicamente apenas com o intuito de verificar a situação física das casas.

O Plano Municipal de Habitação (PMH) define a área como não consolidável, classificada como R4 (alto risco de deslizamento) e prevê a remoção total das famílias da

localidade. De acordo com Carlos Miaciro, assessor especial do Departamento de Habitação, a ação do poder público na área tem se pautado com ações paliativas e pontuais para eliminar situações emergenciais de precariedade. Segundo resposta obtida junto gabinete do Departamento de Habitação de Santo André:

A construção de moradias no local promove o adensamento e mais invasões no local, o que tem gerado gastos aos cofres públicos no atendimento à população vítima de risco, deslizamento, e interdições por parte da Defesa Civil (Anexo 5).

Nesse mesmo caminho, a secretária adjunta de inclusão e assistência social informou que acredita que esse tipo de ação acaba criando falsas esperanças na população quanto à possibilidade de consolidação da área, o que pode, segundo ela, até mesmo incentivar a chegada de mais pessoas, afirmando ainda que “não se alimenta ações desse tipo que podem até ter seu fundo humanitário, mas que não se combina com a política pública que a gente tem adotado no município”.

Apesar da constatação da necessidade de remoção das famílias do local e de não compactuar com as ações da ONG Teto, o poder público admite que não há previsão de quando a realocação dessas famílias vai ocorrer. A secretária adjunta relatou que, apesar do planejamento, uma intervenção de fato no Cata-Preta ocorra talvez na próxima gestão.

Temos então que as “casas” da Teto na comunidade do Cata-Preta, na realidade apenas novos barracos, são construídas em locais não beneficiados por qualquer tipo de infraestrutura e com total ausência dos serviços e equipamentos urbanos, continuando as famílias sofrendo das mesmas indignidades de antes, com riscos de deslizamentos ou incêndios e sem o acesso ao mínimo de condições hidrossanitárias ou qualquer outro serviço básico como recolhimento do lixo, transporte ou pavimentação. Além disso, ao desconsiderar a complexidade do território urbano e agir de maneira paralela ao poder público, o trabalho da Teto, ao contrário do proposto, ajuda mais a perpetuar do que combater os processos de segregação e exclusão socioespacial, senão retroalimentando as situações de precariedade habitacional, pois suas ações não resolvem integralmente a situação das famílias contempladas e ainda retiram momentaneamente a urgência de encontrar soluções reais. Essa contradição da proposta e do projeto da ONG Teto confirma as hipóteses desse trabalho.

Por outro lado, também o poder público, ao não adotar concretamente medidas dirigidas a área, para além das paliativas e pontuais ou mesmo nem sequer tê-las em vista, demonstra certa complacência e descaso com a situação, o que ajuda a legitimar a atuação



da ONG Teto perante os moradores, identificada como o mais “próximo” de uma política social.

CONCLUSÕES

Passados quase 10 anos desde a chegada da ONG Teto ao Brasil, os resultados alcançados não passaram da construção de casas de emergência, sendo que algumas hoje se encontram na mesma situação de precariedade dos barracos antes habitados pelas famílias “beneficiadas”. Além disso, no caso do Cata-Preta, onde atua desde 2011, nenhuma ação que envolva o desenvolvimento comunitário ou o combate à pobreza, é, de fato, realizada. Essa situação demonstra que a responsabilidade da entidade sobre a condição dessas famílias tem duração determinada – o tempo que a casa de emergência durar – e ainda colocam essas pessoas num papel de passividade diante de seus próprios problemas e necessidades.

Uma posição crítica não nos permite avaliar a atuação dessa ONG de forma isolada. A reestruturação do Estado dentro dos moldes neoliberais, transformando-o de proponente de projetos e políticas sociais em gestor ou repassador de recursos, levou à privatização de serviços essenciais, à emergência de novos parceiros no atendimento de questões sociais e à estratificação desse atendimento segundo os imperativos do mercado. Apesar de boas iniciativas e de em alguns casos de boas atuações, o terceiro setor e as ONGs fazem parte de um mesmo universo, ainda bastante caótico e turvo. Mas parecer seguir, em linhas gerais, a lógica da globalização de desconstruir esferas públicas e misturar e/ou substituir ações do Estado por ações privadas, onde este atua claramente ao lado do capital, sem compromisso com o território ou com a política social. Uma ação como essa só pode ser legitimada por meio do “atestado da incapacidade” do Estado, que constrói a política habitacional pensando apenas em resultados rápidos e quantitativos, que perpetuam um elevado déficit habitacional concentrado nas camadas mais pobres da população.

Ainda que o engajamento dessa entidade e de seus voluntários, pessoas que na maioria das vezes descobrem uma realidade até então desconhecida, seja, por ventura, bem-intencionado – no sentido de que “era aquilo que podiam fazer no momento”, ou que “as famílias não poderiam esperar por uma solução definitiva” – contribui para desviar a



atenção de questões muito mais pertinentes. Nossa intenção aqui não foi a de menosprezar a atuação das ONGs e de seus voluntários ou negar a ajuda ao próximo, lembrando que, para aqueles que foram beneficiados com suas ações, o trabalho realizado tem grande importância, se configurando, ao menos, como uma esperança de mudança. Entretanto, o que deixamos para reflexão é como a problemática social se dilui na prática do “politicamente correto”, num processo que concorre para a gestão da pobreza.

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ, Sônia. Os movimentos sociais, a sociedade civil e o terceiro setor na América Latina: reflexões teóricas e perspectivas. **Caderno da Primeira versão**. Campinas, IFCH, Unicamp, 2001, p. 12-15.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil entiempos de globalización**. Caracas: Faces; Universidad Central de Venezuela, 2004, p.95-110.

_____. **Privado, porém público**: O terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1994.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela. **ONGs no Brasil**: um estudo sobre suas características e fatores que têm induzido seu crescimento. Tese (doutorado). Rio de Janeiro: Escola de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil**. 2ªed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000

HAESBAERT, Rogério. **Viver no limite**: território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2014.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MONTÃO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os sentidos da democracia**. Políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 1999.

RAICHELIS, Raquel. Gestão pública e a questão social na grande cidade. **Revista Lua Nova**, v. 69, 2006, p.13-68.

RIZEK, Cibele. Práticas Culturais e ações sociais: as novas formas de gestão da pobreza. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, Brasil, 2011, p.1-20.

ROYER, Luciana. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. Tese (Doutorado). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/royer_doutorado.pdf>. Acesso em: 6 de novembro de 2016.

SANTO ANDRÉ. **Panorama da pobreza em Santo André**, 2015.

II CONGRESSO INTERNACIONAL

CALEIDOSCÓPIO

DA CIDADE CONTEMPORÂNEA

05 a 08 de junho de 2017 - Campos dos Goytacazes - RJ - Brasil

_____. Plano Municipal de Habitação revisado em 2014. Disponível em: <http://docslide.com.br/documents/plano-municipal-de-habitacao-prefeitura-de-santo-andre.html>>. Acesso em: 6 de novembro de 2016.

TETO. Brief institucional, 2015. Disponível em: www.techo.org/paises/brasil/teto/transparencia/>. Acesso em: 21 de outubro de 2016.

_____. Relatório de atividades, 2015. Disponível em: www.techo.org/paises/brasil/teto/transparencia/>. Acesso em: 21 de outubro de 2016.

VILLALOBOS, Jorge e ZALDIVAR, Victor. **Organizações não governamentais. Um passo à frente e dois para atrás**. Maringá: Editora UEM, 2001.