

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
ANTÔNIO MARCOS ARAÚJO SILVA
EDSON GUILHERME RODRIGUES SOARES

**ASSOCIAÇÃO DOS SEM TETO: UM ESTUDO
SOCIOLÓGICO DOS (DES)CAMINHOS NA LUTA PELA
MORADIA E CIDADANIA “CERCEADA” NA CIDADE DE
MACAPÁ**

Macapá

2010

ANTÔNIO MARCOS ARAÚJO SILVA
EDSON GUILHERME RODRIGUES SOARES

**ASSOCIAÇÃO DOS SEM TETO: UM ESTUDO
SOCIOLÓGICO DOS (DES)CAMINHOS NA LUTA PELA
MORADIA E CIDADANIA “CERCEADA” NA CIDADE DE
MACAPÁ**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Ciências
Sociais da Universidade Federal do
Amapá – UNIFAP, para obtenção do
grau de Licenciatura e Bacharel em
Sociologia. Orientador: Prof^o Dr.
Manoel Jesus de Souza Pinto.

Macapá

2010

ANTÔNIO MARCOS ARAÚJO SILVA
EDSON GUILHERME RODRIGUES SOARES

**ASSOCIAÇÃO DOS SEM TETO: UM ESTUDO
SOCIOLÓGICO DOS (DES)CAMINHOS NA LUTA PELA
MORADIA E CIDADANIA “CERCEADA” NA CIDADE DE
MACAPÁ**

Banca examinadora do Trabalho de Conclusão de curso apresentado ao Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Amapá - UNIFAP, para obtenção do grau de Sociólogo.

RESULTADO _____

ORIENTADOR: Profº Dr. MANOEL JESUS DE SOUZA PINTO

1º EXAMINADOR: Profª Esp. RAULIETTE DIANA LIMA E SILVA

2º EXAMINADOR: Profº RAIMUNDO DE LIMA BRITO

Macapá AP, 03 de novembro de 2010.

*Dedico este trabalho aos meus pais - José Pereira da Silva / Antonia
Araujo Silva que não mediram esforços para me proporcionar uma
vida digna; a minha avó dona Raimunda Rodrigues, que nos deixou e
está agora a descansar na graça de Deus;
Aos meus irmãos e irmãs que vibraram comigo o ingresso no ensino
superior;
A minha esposa Elane Cristina, uma esposa presente e solícita e; ao
meu filho João Paulo, com nome de santo é um anjo que irradia alegria
em meu coração.*

(Antônio Marcos Araujo Silva)

*Dedicamos este trabalho aos meus pais – Marina R. Soares / Agenor
L. Soares, que sempre dedicaram suas vidas para que eu pudesse
viver; a minha avozinha dona Nair L. Soares, que já se fora desta
vida para outra, perto de nosso senhor Jesus;
Aos meus irmãos e irmãs que apesar de distantes, sempre nos
apoiaram;
A minha companheira Marli Monteiro, uma esposa ativa e solidária
e; aos nossos filhos que são a razão de nossas aventuras existenciais
como de nossa constante docência.
(Edson Guilherme R. Soares)*

AGRADECIMENTOS

Aos professores do Colegiado de Ciências Sociais pela relevância do conhecimento transmitido;

Ao Dr. Manoel Jesus de Souza Pinto quando trabalhando com a disciplina Movimentos Sociais nos iluminou o caminho para iniciarmos a discutir e tornar esse trabalho possível;

A Deus que nos guia e nos possibilita vida e saúde para adquirirmos conhecimentos para buscar a uma sociedade mais justa.

A todos os nossos colegas que participaram de crescimento intelectual e as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para o sucesso do nosso trabalho, o meu muito OBRIGADO.

(Antonio Marcos Araujo Silva)

AGRADECIMENTOS

Ao professor Dr. Manoel Jesus de Souza Pinto que despertou-nos o interesse quanto à discussão sobre a Sociologia dos movimentos sociais, isso nos impulsionou a realização deste estudo.

Ao corpo docente da UNIFAP, que com brilhantismo, souberam transmitir seus conhecimentos e orientações, garantindo o repasse de informações.

A Deus que ilumina nossas vidas e protege nosso caminho na busca de saúde, paz, amor e sabedoria.

A todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para o sucesso do nosso trabalho, enfim, o meu muito OBRIGADO.

(Edson Guilherme R. Soares)

*Não importa o que fizeram de
nós, importa é o que iremos fazer
do que fizeram de nós”
(Sartre).*

ANTÔNIO Marcos Araújo; SOARES, Edson G. Rodrigues. **Associação dos Sem Teto: Um estudo sociológico dos (Des)caminhos na luta pela moradia e cidadania “cerceada” na cidade de Macapá.** 2010, 114f. Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Sociais) – Universidade Federal do Amapá- UNIFAP, Macapá, 2010.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar e discutir a importância do movimento social urbano, especificamente a Associação dos Sem Teto no Amapá e sua luta pela moradia e pelo resgate da cidadania “cerceada” junto a seus associados. Assim, se analisou o histórico da questão habitacional brasileira, expondo a situação dos movimentos sociais urbanos. Caracterizando o trabalho político e o idealismo da entidade que retro-alimenta a luta do movimento popular, visando verificar de que forma se dá a aplicação e desdobramento do movimento na sociedade. Para fundamentar este trabalho tivemos o suporte teórico de Gohn, Santos, Rodrigues, Hobsbawm, Antunes, Marx, Gramsci, Ggzybowski entre outros autores citados na bibliografia, que tratam de temas ligados à questão habitacional e aos movimentos sociais. Para comprovarmos a importância do trabalho da Associação dos Sem teto, foi realizado uma pesquisa de campo na própria entidade situada no município de Macapá junto aos seus associados e diretoria. Dessa forma, utilizou-se técnica de observação direta, questionários e entrevista para verificar de que forma o movimento popular oportuniza aos seus membros uma politização crítica. Constatou-se então, que não se trabalha o conceito de movimento social dificultando aos associados entenderem e se manifestarem de forma crítica na própria associação. A partir da análise da pesquisa, levantou-se questionamentos sobre a maneira de como os associados internalizam o recebimento do lote de terra e a relação com a questão cidadã e, conseqüentemente, o desenvolvimento/crescimento do grupo frente as dificuldades. Notou-se que o movimento era mais atuante antes de adquirir o caráter institucional. Comprovando-se assim, que as atividades de ocupação eram planejadas e organizadas eficientemente para só depois se abrir o diálogo com o governo. Entretanto, hoje a entidade está sob a tutela da mantenedora.

Palavras-chave: Movimento social, Moradia, Cidadania.

ANTÔNIO Marcos Araújo; SOARES, Edson G. Rodrigues. **Associação dos Sem Teto: Um estudo sociológico dos (Des)caminhos na luta pela moradia e cidadania “cerceada” na cidade de Macapá.** 2010, 114 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Sociais) – Universidade Federal do Amapá- UNIFAP, Macapá, 2010.

ABSTRACT

This study aims to analyze and discuss the importance of urban social movement, specifically the Association of Homeless in Amapá and their struggle for housing and the rescue of citizenship "denied" with his associates. Thus, we analyzed the history of the Brazilian housing issue, exposing the situation of urban social movements. Featuring the work of idealism and political entity that back-feeds the struggle of the popular movement, to verify how it takes the application and deployment of the movement in society. To support this work had the theoretical support of Gohn, Santos, Rodrigues, Hobsbawm, Antunes, Marx, Gramsci, Ggzybowski among other authors cited in the bibliography, which covered issues related to housing matters and social movements. To prove the importance of the work of the Association of homeless was conducted field research in their own entity located in the city of Macapa among its members and directors. Thus, we used the technique of direct observation, questionnaires and interviews to determine how the popular movement is an opportunity to its members a politicized critique. It appeared then that does not work the concept of social movement difficult for members to understand and express themselves so critical in the association itself. From the analysis of the research, questions arose about how to internalize those associated with the receipt of the plot of land and the relationship with the question of citizenship and, consequently, the development / growth of the group facing hardship. It was noted that the movement was more active before becoming the institutional character. Thus proving that the activities of occupation were planned and organized efficiently and only then open the dialogue with the government. However, today the organization is under the responsibility of the keeper.

Keywords: Social Movement, Residence, Citizenship.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 HISTÓRICO DA QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL.....	20
1.1 MOVIMENTOS SOCIAIS E A MORADIA NO BRASIL.....	25
1.2 URBANIZAÇÃO E ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA.....	35
1.3 DÉFICIT HABITACIONAL.....	38
1.3.1 Os Déficits e as Condições da Moradia no Brasil.....	38
1.4 FUNDAMENTOS LEGAIS DA PROTEÇÃO DO DIREITO À MORADIA.....	42
1.5 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO BRASIL.....	44
1.5.1 Instrumentos de Cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana.....	46
1.6 RESPONSABILIDADE DO ESTADO BRASILEIRO.....	49
1.6.1 Políticas Públicas e Financiamentos Habitacionais.....	52
1.6.2 Nova Política Habitacional.....	56
2 OS (DES)CAMINHOS DA MORADIA: MOVIMENTOS SOCIAIS E INSTITUCIONALIDADE POLÍTICA.....	58
2.1 VISÕES E VERTENTES DOS “NOVOS” MOVIMENTOS SOCIAIS.....	60
2.2 CONCEITUANDO OS MOVIMENTOS SOCIAIS: CONFLITOS DE POSIÇÕES.....	64
2.3 CONTEXTO HISTÓRICO DA AFIRMAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS.....	69
2.4 COOPTAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PELO ESTADO.....	73
2.5 APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	77

3 ASSOCIAÇÃO DOS SEM TETO: MOVIMENTO URBANO POR MORADIA (A PESQUISA)	80
3.1 IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO.....	80
3.2 PERFIL DOS ASSOCIADOS.....	81
3.2.1 Associação dos Sem Teto e o Trabalho de Base Política.....	84
3.2.2 Entidade de Utilidade Pública: “Ocupação” ou “Invasão”.....	85
3.2.3 Bairro Vitória do Renascer: Organização nas Ocupações.....	87
3.3 MOVIMENTOS SOCIAIS VERSUS MORADIA EM MACAPÁ.....	90
3.3.1 Projetos de Habitação e Infraestrutura: Bairros Aturiá, Congós e Área da Infraero.....	94
3.4 RESGATANDO A CIDADANIA NEGADA.....	95
3.4.1 Habitação: Meta para o Desenvolvimento do Estado do Amapá.....	98
3.4.2 Conquistas da Associação dos Sem Teto em 2010.....	100
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
REFERÊNCIAS	107
APÊNDICES	112

INTRODUÇÃO

Na imbricada e complexa conjuntura social, política e econômica da contemporaneidade, a vida em sociedade tornou-se um jogo complexo de relacionamentos necessários, visto que a força individual dificilmente é validada quando o que impera são os chamados interesses da nação (coletivos). Neste sentido, os movimentos sociais, alicerçados na comunhão, no desejo único de lutar por dignidade e cidadania, rompem com o silêncio de suas vozes, fazendo-se ouvir e mostrando para a sociedade que os problemas de ordem social existem e de que forma os mesmos são gerenciados, tratados e deliberados pelo poder público nas três esferas de governo, seja, federal, estadual e municipal.

A atuação dos movimentos sociais supera as expectativas quando vai a campo em busca de melhorias para a população menos favorecida, lutando por uma cidadania digna (que é amplamente divulgada pelo Estado) através da defesa dos direitos constituídos. No entanto, este ente não empreende efetivamente uma política eficiente de atuação para levar/garantir a cidadania plena a todos os cidadãos. Na verdade, se percebe que o poder público utiliza-se de medidas paliativas que não resolvem o problema na raiz, mascarando a realidade, e com isso, convencendo a sociedade que sempre estão atuando/fazendo algo pela melhoria desta.

Neste aspecto, os movimentos sociais, ao fundarem associações, grupos organizados no seio da sociedade civil conseguem mostrar que o divulgado não corresponde com suas realidades. A conscientização passa, então, a ser um elemento vital para que os movimentos sociais tenham força de atuação. Com isso, o compromisso de suas lideranças com a comunidade, sem fazer disso um trampolim político, é de suma importância para o avanço nas conquistas sociais que beneficiem a camada menos privilegiada.

Assim, diante das intermitentes transformações e descaso por parte do Estado em relação a questão habitacional, vislumbra-se a relevância dos movimentos sociais como instrumento de resistência no processo de luta pela garantia da moradia a todos aqueles que precisam. Na medida em que se oportunizam aos membros associados (sem teto) momentos de reflexão acerca de sua condição de desprovidos dos bens e serviços básicos. Portanto, movimento popular reflete uma postura crítica frente às mazelas da sociedade implicando na transformação da mesma. Segundo Gohn (2002), os movimentos sociais preconizam à ação dos homens na história. Esta ação envolve um fazer (por meio de um conjunto de procedimentos) e um pensar (por meio de um conjunto de idéias que motiva ou dá fundamento à ação). Trata-se, portanto, de uma práxis ideológica e política.

Nessa perspectiva, é importante ressaltar a atuação da Associação dos Sem Teto na Luta por Moradia no Amapá como promotora do resgate da cidadania de seus associados, pois refletem as condições e contradições do movimento social em relação ao contexto em que está inserido, oportunizando dessa forma, uma organização permanente na proposta de luta pela moradia e pela transformação da sociedade.

Com isso, este trabalho foi escrito com o intuito de possibilitar subsídios para um estudo sistemático e crítico em torno da Associação dos Sem Teto no processo de aquisição da Moradia no Amapá. Sistemático, pois como afirma Freire (1982), “Estudar é, realmente, um trabalho difícil. Exige de quem o faz uma postura crítica, sistemática. Exige uma disciplina intelectual que não se ganha a não ser praticando-a” (SILVA 2004 apud FREIRE, 1982, p. 09).

O estudo efetiva-se a partir de uma relação reflexiva com o contexto no qual estamos inseridos, vai além do contato entre leitor-texto. Mas acima de tudo, estudar precisa ser um ato de prazer, de encanto pelo saber, de ir além do já sabido. Também é um ato de coragem quando nos tornamos objeto de nossa própria reflexão e de descoberta do nosso *EU* (grupo) e do mundo que nos rodeia.

Na concepção deste trabalho ficou evidente a falta de material de pesquisa (carência de bibliografia referente ao Estado do Amapá) que subsidiasse de forma satisfatória sua elaboração. Construiu-se, então, este labor com fragmentos de textos que abordavam direta ou indiretamente a luta pela moradia, especialmente a Associação dos Sem Teto. Dessa forma, percebe-se o papel relevante que tem uma Associação como entidade civil, política e podemos dizer autônoma que produza no coletivo de seus associados à consciência de se organizar e lutar por seus direitos enquanto movimento popular e assim, forçar o Estado a cumprir um preceito existente na Constituição Federal que é o direito à moradia.

Assim, o presente trabalho nasceu de uma sondagem sobre a Associação dos Sem Teto no Amapá, na qual se detectou que as pessoas demonstram ter mais facilidade de lutar por seus direitos e o fazem quando estão reunidos em grupos, isto é, por meio do coletivo, quando constroem conjuntamente suas diretrizes, metas e ações que vão ser postas em prática concretamente através da luta em campo.

Nesse sentido, o movimento popular se apresenta como um suporte afirmativo de desenvolver nos membros associados a cognição e estruturas necessárias para a progressiva auto-afirmação da coletividade no contexto em que está inserido e com isso possa ter clareza

de suas ações, conhecendo suas limitações, e a partir daí consiga alcançar seus ideais de luta, resgatando a plena cidadania. Dessa forma,

A análise que segue se insere no debate atual sobre as alternativas e os próprios limites dos movimentos sociais enquanto forjadores de cidadania e espaço de construção da democracia. Procura tomar os movimentos não pelo que podem ser ou deveriam ser, mas pelo que são na prática, pelos caminhos e descaminhos que constroem ao se mover. Preocupo-me em saber mais do que se são “velhos” ou “novos”, porque os movimentos estão aí, o significado de sua existência e suas formas. Também interessa saber por que a energia social de que são portadores não rompe o divórcio da sociedade com o Estado, mantendo-se o poder altamente centralizado e excludente.” GGZYBOWSKI, 1987, p. 13).

O processo de percepção de consciência de grupo é lenta e difícil, por isso, se faz necessário desenvolver momentos de debates, reflexões para desnudar o empobrecimento, a espoliação urbana ou a opressão política que são os pressupostos para o surgimento das reivindicações populares, que se esgotam a medida que são atendidas (Santos, 2008). Esse processo de amadurecimento (experiências adquiridas) dos indivíduos do grupo implicará num melhor desenvolvimento da luta pela moradia, levando a uma teia de interação social, possibilitando o entendimento das questões específicas gerais que irão permitir a transformação de um movimento reivindicatório em um espaço de luta social.

Dessa forma, segundo Gohn (2002), os movimentos sociais são ações sociopolíticas perpetradas por sujeitos sociais coletivos oriundos das diferentes classes e camadas sociais, que cria um contexto político de força social na sociedade civil. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, a partir dos interesses em comum e contribuem para o desenvolvimento e a transformação da sociedade civil e política. Assim, os movimentos populares participam da mudança social e histórica de uma nação, assumindo um caráter progressista ou conservador, mas isso depende das forças sociopolíticas que estão articuladas e dos projetos políticos que determinam suas ações.

Por outro lado, os efeitos de políticas públicas pouco eficazes têm contribuído para uma desorganização na questão da habitação nacional e local. Os governantes sempre têm deixado o problema para os seus sucessores resolver, mas em vez disso, a problemática é sempre passada em frente esperando que outros a resolvam. Entretanto, a solução não acontece e não se materializa de forma satisfatória para a comunidade.

Diante desse dilema no qual a sociedade vive, o trabalho da Associação dos Sem Teto é árduo e cheio de percalços que dificultam o bom desempenho na conjuntura social, tendo reflexos negativos na aquisição do lote de terra. Por outro lado, o entendimento e a aplicação do trabalho da Associação por parte de seus membros se faz necessário e indispensável a toda a sociedade, especialmente aos sem teto. Assim, o movimento estaria fomentando a sua verdadeira função social como entidade de utilidade pública, com isso promovendo o resgate da cidadania plena (direito de ter onde morar).

Propõe-se, ainda, ressaltar que a praxia do movimento social tem dois objetivos: o primeiro é de assegurar o desenvolvimento e a luta do movimento popular considerando suas possibilidades e o segundo é o de auxiliar a obtenção da casa própria (lote de terra), resgate da cidadania. Portanto, a Associação dos Sem Teto é um movimento de seu tempo que corrobora para a melhoria da sociedade local.

Diante disso, fica evidente a presença contínua do movimento nas interações sociopolíticas, além da influência contínua dos processos de desenvolvimento de uma sociedade melhor. Assim, pressupõe-se que as interações sociais que ocorre no interior do grupo também são marcadas pela afetividade em todos os seus aspectos. Pode-se supor, também, que a afetividade se constitui como um fator de grande importância na determinação da natureza das relações que se estabelecem entre os sujeitos (associados).

Os movimentos sociais são peças chave na sociedade de hoje, concebê-los como ferramenta capaz de fazer com que o poder público olhe com mais acuidade a população excluída é uma de suas particularidades. Ao estudar a Associação do Sem Teto no Amapá, busca-se efetivamente dar consistência a um embasamento teórico-prático, numa percepção que esta associação é parte de uma sociedade que ver passar os anos sem que os problemas, principalmente, a moradia e cidadania sejam resolvidas efetivamente.

É nesse contexto, que o presente projeto procura abordar a atuação especificamente da Associação dos Sem Teto na Luta pela Moradia no Estado do Amapá (ASTL/Moradia) junto à sociedade de baixa renda (seus associados), bem como, junto ao poder público local. Considerando os aspectos políticos, econômicos e sociais no decorrer de sua trajetória histórica procurando delinear os avanços, as conquistas, as dificuldades e os retrocessos que porventura existiram até a presente data.

Nessa perspectiva, a pesquisa suscitou algumas indagações sobre: Compreender a atuação da Associação dos Sem Teto, a partir de uma abordagem sociológica, na perspectiva da luta pela moradia e pela cidadania “cerceada” de seus associados na cidade de Macapá;

Identificar e analisar o trabalho de base política da Associação dos Sem Teto junto aos seus associados; Caracterizar a Associação dos Sem Teto como uma entidade de utilidade pública que luta pela cidadania junto a seus associados e; Reconhecer o idealismo da Associação dos Sem Teto como fonte que retro-alimenta o sonho de se ter à casa própria.

A partir desses questionamentos suscitaram algumas possíveis hipóteses explicativas, a saber: O trabalho de base política da associação está voltado para a desalienação e conscientização de seus associados; A Associação dos Sem Teto é uma entidade de utilidade pública que prioriza a cidadania de seus associados; O idealismo da associação é um do viés que retro-alimenta o ideário de se ter a casa própria. Estas suposições foram confirmadas e/ou refutadas no decorrer da pesquisa. Entretanto, outras possibilidades propositivas foram levantadas a respeito da temática que podem servir a futuras investigações a respeito do tema ora evidenciado. Assim,

A importância do enfoque reside no fato de recuperar a oposição com dimensão fundamental e constitutiva dos movimentos. Eles são vistos, assim, a partir da relação dialética, do conflito, da luta, entre classes, frações de classe e o Estado, não somente como uma relação definidora de sua interioridade, da sua especificidade. A análise passa a ser conduzida pelas contradições, pelo modo como são vividas e enfrentadas, num processo não linear, mas marcado por desencontros, avanços e recuos (GGZYBOWSKI, 1987, p. 13).

Nesse sentido, para efeitos didáticos, será estudado no primeiro capítulo, de forma sucinta, o histórico da questão habitacional no Brasil, destacando os movimentos sociais e a habitação no Brasil; a evolução e formação da urbanização e estrutura fundiária; o déficit habitacional e as condições de moradia no Brasil, passando pelas leis de proteção do direito à moradia; abordando a função social da propriedade e o instrumento de cumprimento da função social da propriedade urbana e; finalizando, expondo a responsabilidade do Estado brasileiro: políticas públicas, financiamentos habitacionais e a nova política habitacional implantada no país e suas implicações no cenário nacional, bem como sua importância para o desenvolvimento da moradia no Brasil.

No segundo capítulo, observou-se os (Des)caminhos da moradia, enfocando a discussão sobre o conceito de movimento social, visões e vertentes dos “novos” movimentos sociais; seu contexto histórico de afirmação, como também, a cooptação/institucionalização por parte do Estado dos movimentos populares e seus desdobramentos no contexto social ressaltando a moradia e, por último, discutiremos com se dá a apropriação do espaço urbano.

No terceiro capítulo, abordou-se sobre a Associação dos Sem Teto enquanto movimento urbano que luta por moradia no Amapá. Será dada uma visão geral do objeto pesquisado, o contexto e os sujeitos da pesquisa e a caracterização da entidade (de que forma foram aplicados os questionários e feita a entrevista com o presidente da Associação). Também se evidencia a organização nas ocupações; o movimento popular versus moradia em Macapá; aborda-se o trabalho da Associação no sentido de resgatar a cidadania “cerceada”; evidenciando a habitação como meta para o desenvolvimento do Estado e algumas conquistas desse movimento popular. E por fim, far-se-á algumas considerações em torno da discussão desenvolvida.

Nesse sentido, demonstrou-se no decorrer do trabalho que a Associação dos Sem Teto funciona como um instrumento que serve aos interesses comuns daquelas pessoas de “baixa renda” que estão em busca de seu lote de terra para a construção da casa própria, uma vez que serve de ponte entre a sociedade e o poder instituído, ou seja, é o mediador/facilitador entre a sociedade civil e o Estado na conquista/garantia do direito a moradia. Assim de acordo com Gohn (2008), a manifestação de interesses comuns e a realização dos que vivem sob as mesmas condições de exploração criam a possibilidade de uma consciência de classe. Quando as classes conscientes geram um movimento social e uma organização de classe, desenvolvem uma ideologia própria.

A partir do estudo de campo buscou-se compreender se associação vê-se integrada ao movimento social, qual a percepção da diretoria e de seus associados no âmbito local atual, analisando o comportamento (debates, conflitos de opiniões, ações deliberativas) nas reuniões realizadas, e como a prática forja sua atuação no contexto histórico amapaense. Ou seja, tal situação se apresenta como um contexto dialético de forças antagônicas que lutam pelos seus interesses pessoais ou coletivos, com isso,

O enfoque adotado permite conceber os próprios movimentos como expressão contraditória das relações e condições econômicas, políticas e culturais que os engendram. Numa formulação emprestada a Gramsci, os movimentos sociais aparecem como “blocos históricos”, como síntese dialética de elementos objetivos e subjetivos, de conteúdo e forma (GGZYBOWSKI, 1987, p. 13-14).

Ao definir os parâmetros no qual se insere os movimentos sociais, seus paradigmas atuais e clássicos e as formas como ele influenciam a política de atuação da moradia, bem como a cidadania no âmbito nacional, busca-se entender como os movimentos populares vêm

desenvolvendo seus discursos, suas atividades, sua luta, quais as dificuldades enfrentadas, entre outras.

Nesse sentido, a pesquisa foi realizada na cidade de Macapá tendo como objeto de estudo a Associação dos Sem Teto na Luta pela Moradia no Amapá (ASTL/Moradia), onde sua sede que fica localizado no bairro Novo Horizonte. A entidade não tem sede própria, paga aluguel. No período que foi feita a coleta de dados empíricos, havia mais de mil associados participando.

Como procedimento de pesquisa foi utilizado observação direta *in locus*, a aplicação aleatória de 100 questionários fechados direcionados aos associados e, com a diretoria, na pessoa de seu presidente, foi feita entrevista. Assim, foram realizadas observações semanais (de janeiro a novembro de 2009) do cotidiano da entidade e observações quinzenais das reuniões na quadra de duas escolas (Escola Municipal José Leoves Teixeira no bairro renascer e Escola Estadual Ruth Bezerra no bairro São Lázaro), empregando como forma de trabalho a análise qualitativa. Outra parte da pesquisa foi desenvolvida a partir de um estudo bibliográfico. Para compor os dados além das leituras e observações, foram feitas conversas informais com os associados de forma aleatória.

Para análise dos questionários dos sujeitos, levamos em consideração alguns aspectos que nortearam o andamento do trabalho: fala egocêntrica e social no processo de aquisição do lote de terra; a relação entre movimento popular e moradia; a concepção de Gohn a respeito do movimento social.

De acordo com a natureza da pesquisa, a investigação se delineou como uma pesquisa aplicada. E também de acordo com os objetivos propostos, a mesma tem um caráter de cunho exploratória e explicativa. Por se tratar de um acontecimento contemporâneo, teve um delineamento de um estudo de caso.

É válido ressaltar que as injustiças praticadas pelo poder público empurram a população de baixa renda para um nível de dependência inconcebível. Vive-se num momento de incertezas, onde as pessoas consomem tudo o que possam desejar, acumulam fortunas, milhares morrem de fome, outras não tem casa para morar entre tantas mazelas da vida moderna do sistema capitalista.

Hoje, sobrevive-se num mundo cada vez mais globalizado, onde os países aproximam cada vez mais seus mercados e suas economias, criando um gigantesco mercado consumidor e exportador de produtos primários e produtos industrializados. No entanto, o fosso social, a miséria, a fome o desemprego, a falta de moradia, o respeito à dignidade

humana estão sempre mais longe de serem solucionados pelas autoridades competentes dos países. Com isso, a economia globalizada é um termômetro que mede a todo instante as incertezas futuras, fazendo-se acreditar que, *o que apenas importa é quanto será o quanto se ganha hoje e quanto se gastará amanhã*. Mas não enfatizam que as conseqüências de uma economia como a conheceram hoje (globalizante) produz desigualdades, discriminação e injustiças às massas menos favorecidas.

Na esteira dessa globalização surgem os movimentos sociais, como importantes mecanismos de conscientização e de luta contra a ordem vigente, isto é, significa a resistência à opressão e exploração inerente a sociedade capitalista. Assim, *os movimentos sociais são importantes empreendimentos coletivos que podem estabelecer uma nova ordem social*.

Portanto, os movimentos sociais são legítimos quando provém do seio da sociedade, ou seja, das inquietações das massas. Estes se reúnem em torno de um objetivo comum e com isso, conseguem fazer valer seus direitos, sua dignidade, respeito, ou seja, conseguem ser ouvidos pela sociedade e pelo poder público, e dessa forma surgem novos debates acerca das problemáticas sociais.

É esse diálogo que faz com que os movimentos sociais sejam o elo entre as populações excluídas e marginalizadas com o poder público, e é através de suas reivindicações que há uma possibilidade concreta de adquirir benefícios reais, sem ficar na dependência de promessas não realizadas.

A relevância do tema escolhido está em mostrar que, paralelo ao poder público, existe uma sociedade civil organizada que luta por seus direitos, por sua dignidade, por um pedaço de chão para morar, e por uma cidadania “cerceada” para não dizer “roubada” pela inércia dos gestores em solucionar uma das questões mais básicas de todo o ser humano, que é a moradia, e conseqüentemente a cidadania plena de toda população.

Portanto, este trabalho consiste em fazer um apanhado histórico-sociológico dos movimentos sociais no âmbito geral, a partir de então, estudar a Associação dos Sem Teto do Estado do Amapá, sua fundação e seus desdobramentos, sua atuação ao longo dos anos, lançando um olhar mais detalhado na sua forma de organização, sem perder as perspectivas da entidade para o futuro.

Por fim, este trabalho, além da contribuição social, que é o resgate da cidadania através da obtenção da moradia àqueles que precisam, tem a contribuição ao campo das Ciências Sociais, assim como poderá ser de grande valia e relevância para futuros trabalhos na área pesquisada.

1. HISTÓRICO DA QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL

A Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos estima que 1,1 bilhão de pessoas está agora vivendo em condições inadequadas de moradia, apenas nas áreas urbanas. O direito a uma moradia adequada está vinculado a outros direitos humanos. Sem um lugar adequado para se viver, é difícil manter a educação e o emprego, a saúde fica precária e a participação social fica impedida. Apesar da centralidade da habitação na vida de todas as pessoas, poucos direitos humanos têm sido tão frequentemente violados quanto o direito à moradia.

Ao concentrar esforços na questão da habitação no Brasil percebemos o quanto à situação ainda suscita discussões pertinentes e inflamadas no seio da sociedade. A partir do momento que se verifica o quanto tem se tornado difícil conseguir uma moradia própria, independentemente se for um barraco feito de material reciclado (citando o exemplo dos carapirás – moradores do lixão de Macapá que fica as margens da BR 156), ou uma habitação mais confortável (madeira, alvenaria ou mista). A grande questão repousa sobre o “ter ou não” a casa própria, isto é, um teto para morar e exercer a cidadania que é garantida por lei.

Na Constituição Federal, em seu artigo 5º, parágrafo 2º, no qual consagra que os direitos e garantias nela expresso "não excluem outros decorrentes do regime e princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte". Assim, a Carta Magna consubstancia no rol dos direitos protegidos aqueles enunciados nos tratados internacionais, incluindo os direitos humanos. O direito humano à moradia é um dos direitos sociais assegurado constitucionalmente, no artigo 6º. Entretanto, o Brasil contribui de forma significativa para essa estatística negativa quanto à questão da moradia com aproximadamente 6,5 milhões brasileiros que não têm acesso a uma moradia digna.

O “déficit habitacional” brasileiro é um dos maiores do mundo. Mas, isso não é resultado do número de habitantes e, sim de questões estruturais e da mercantilização do uso da terra que leva a divisão sócioespacial em consequência dos conflitos e contradições da sociedade contemporânea. Ou nas palavras de Santos (2008),

Uma das causas, em geral, invocada para o problema de moradia é o chamado “déficit habitacional” que não é como pode parecer, consequência do número de habitantes. Suas causas são estruturais e relacionadas ao uso da terra urbana como mercadoria, à valorização especulativa desta, aos processos construtivos mercantis e às desigualdades sociais existentes. Esse é um dos aspectos da segregação socioespacial resultante dos conflitos e das

contradições da sociedade contemporânea, que se manifestam diferentemente em cada lugar (SANTOS, 2008, p. 123).

No entanto, a maneira que a cidade adquire não é delimitada só pelos aspectos estruturais e, nem pela forma que se insere no processo de desenvolvimento global. O ordenamento é feito sobre formas preexistentes, ou seja, as formas espaciais herdadas do passado influenciam as novas configurações do presente, atuando na dinâmica de transformação das sociedades. Mediante a isso, as formas espaciais vão se configurando conforme evoluem as contradições da sociedade e como são resolvidas no âmbito político, isto é, depende do nível de organização e da força política de cada classe, ou grupo participante do processo.

A produção habitacional existente no Brasil antes dos anos 30 era responsabilidade da iniciativa privada, numa época em que a economia era baseada no setor agrário exportador. A partir de 1930 o processo de industrialização brasileiro se afirma, constituindo um caminho de desenvolvimento e modernização da sociedade. O Estado passa a investir em infraestrutura urbana e regional visando o desenvolvimento industrial e a substituição das importações.

Durante o primeiro governo do Presidente Getúlio Vargas foram construídos os primeiros conjuntos habitacionais para determinadas categorias profissionais, utilizando-se recursos dos novos Institutos de Aposentadoria e Pensões. Em 1946 é criada a Fundação da Casa Popular cujos objetivos eram a construção de moradias, o apoio à indústria de materiais de construção e a implementação de projetos de saneamento. Entretanto, desde a sua criação até 1964, quando foi extinta, não chegou a produzir 17 mil unidades. Em 1942 é aprovada a primeira lei do inquilinato que congelou o valor dos aluguéis até 1964.

Em 1950 o processo brasileiro de industrialização entra em nova etapa, mediante a produção de bens duráveis e de produção. A massificação do consumo de bens modernos passa a integrar a vida e as habitações das pessoas nos subúrbios mal servidos de infraestrutura e com baixos padrões de urbanização. Neste período, o processo de provisão habitacional era fortemente controlado pelo Estado, que legislava sobre concessões de créditos para a indústria da construção civil e regulação dos aluguéis privados.

A modernização do aparato produtivo brasileiro historicamente contornou a realização da reforma agrária. Desde o advento da industrialização que a estrutura agrária não é vista como fonte de desenvolvimento econômico nem como de democracia política. Ao contrário, as modificações realizadas na estrutura fundiária e de trabalho rural sempre estiveram associadas com a concentração de capitais. No período de 1940-60 a população brasileira

passou de 41 milhões para 70 milhões de habitantes, com taxa de urbanização aumentando de 31% para 45%. A este incremento populacional correspondeu um aumento do número de assentamentos irregulares nas cidades e uma extensão irracional da malha urbana que consolidou as periferias como locais de moradia da população de menor renda.

As periferias incharam rapidamente desencadeando uma urbanização irracional sem as mínimas condições de saneamento, água tratada, iluminação adequada, ou seja, sem a intervenção estatal – fenômeno da favelização das cidades, tendo o mínimo possível. Tudo isso é resultado das migrações, seja do campo para as cidades, seja de outros estados, no qual as pessoas buscam melhorias para suas famílias e, mesmo por falta de oportunidades em seus locais de procedência. Assim, de acordo com Rodrigues (1988):

A favela surge da necessidade do onde e do como morar. Se não é possível comprar casa pronta, nem terreno e autoconstruir, tem-se que buscar uma solução. Para alguns essa solução é a favela. A favela é produto da conjugação de vários processos: da expropriação dos pequenos proprietários rurais e da superexploração da força de trabalho no campo, que conduz a sucessivas migrações rural-urbana e também urbana-urbana, principalmente de pequenas e médias para as grandes cidades. (RODRIGUES, 1988, p. 40)

Fica claro que morar na favela não é uma escolha, mas uma necessidade – para não morrer de frio e de fome, ou seja, é uma questão de sobrevivência da população carente frente à realidade caótica das periferias nas áreas urbanas das cidades. Por outro lado, morar em favela pode ser uma alternativa, mas não é para todos aqueles que estão fora do mercado formal de moradia. A demanda é sempre maior que a oferta e mesmo os “barracos” de favela, com os preços regidos pelos mesmos mecanismos do mercado formal de moradia, são ainda altos para a parcela mais pobre da população.

Frente à necessidade de maiores investimentos habitacionais, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH)¹ logo após a tomada do poder pelo regime militar, em 1964. O gigantesco investimento de recursos financeiros no setor ocasionou a mudança no perfil das grandes cidades por meio da verticalização das edificações. No âmbito deste Sistema, o Banco Nacional de Habitação (BNH)² era sinônimo de presença estatal centralizadora na área da produção e distribuição habitacional no período de 1964-86. O novo regime militar, por sua vez, estava interessado em aumentar sua popularidade concentrando o projeto de política urbana na questão habitacional.

¹ O SNH foi instituído pela Lei nº 4.380/64.

² A criação do BNH surgiu de propostas articuladas pelo Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado da Guanabara e pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (conforme Arretche, 1990: 24).

Esse sistema constituiu-se em um dinâmico mercado imobiliário baseado na concessão de crédito habitacional com fonte de recursos própria, oriunda da poupança voluntária e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O mercado foi segmentado em dois setores: um dirigido às classes de renda média e alta, operado pelos agentes privados do sistema (agentes financeiros, produtos e construtores imobiliários) e outro dirigido aos setores de baixa renda, operado por agências estatais. Em relação ao primeiro, a regulamentação estatal definia os parâmetros gerais da concorrência entre os agentes privados e estabelecia suas condições de operação no mercado. Com relação ao mercado de baixa renda, o Estado constituiu agentes promotores públicos (as Companhias Estaduais e Municipais de Habitação) para produção e comercialização das habitações com associação à iniciativa privada. Ambos os sistemas, entretanto, foram geridos pela lógica de operação da empresa privada: o *autofinanciamento*, isto é, a garantia de retorno dos financiamentos concedidos e a compra da casa própria como modalidade básica de acesso à moradia.

O modelo privatista da atuação estatal no setor criou mecanismos de seletividade baseados na renda do adquirente, isto é, na comprovação da sua capacidade de pagamento das prestações. Assim, a segmentação do acesso implicou a segregação espacial daqueles com menor capacidade econômica de se integrar ao sistema. Portanto, segundo Santos (2008):

Os programas habitacionais, inicialmente criados para a chamada população “de baixa renda”, beneficiaram, na prática, muito mais os setores de classe média, pois os mais pobres não conseguiam cumprir as exigências burocráticas para se inscrever em tais programas: comprovar renda familiar mínima, garantia de emprego etc. Além disso, muitos dos que conseguiam cumprir as formalidades legais tempos depois perdiam o imóvel, em virtude do desemprego ou da diminuição dos rendimentos familiares. (SANTOS, 2008, p. 122)

Ainda de acordo com Santos (2008), a política habitacional fomentada para atender os mais pobres valeu-se do próprio critério de renda para eliminar todos os que precisam de moradia popular. Um exemplo desse tipo de política implementada pelo Estado brasileiro foi a Companhia de Habitação (Cohab), criada para a construção de moradia destinada a população mais pobre, exigia uma série de documentos e procedimentos que só alguns conseguiam cumprir, entre eles a renda e a estabilidade de emprego, segundo critérios do SFH do governo federal. No entanto, serão esses problemas estruturais que alimentarão as lutas dos movimentos sociais por moradia ou por equipamentos coletivos.

O SFH foi incapaz de atender às necessidades habitacionais da população brasileira, sobretudo a de baixa renda³. Entretanto, cerca de 4,4 milhões de unidades foram financiadas pelo sistema no período de 1964 a 1986, representando 27% do incremento do estoque de moradias urbanas no período, estimado em 16,6 milhões de unidades (incluindo todos os mecanismos de produção informal, inclusive). No período de 1979-80, a participação foi de quase 50%⁴. O SFH também contribuiu para a recuperação da economia pela indução de investimentos maciços no setor da construção civil, alimentando a extensão das obras de saneamento e abastecimento de água. A partir da década de 70, a aceleração da acumulação agudizou a concentração da riqueza, excluindo amplas camadas da população dos benefícios da produtividade.

A crise econômica que se seguiu nos anos 80 e 90, o arrocho salarial e a queda do poder aquisitivo tiveram como conseqüência a inadimplência, que atingiu o SFH, culminando com a extinção do BNH. Neste processo, surgem e consolidam-se os “movimentos de mutuários” exigindo mudanças na política habitacional oficial. O rombo deixado pelo Fundo de Compensação das Variações Salariais, que tinha por objetivo cobrir o saldo residual dos financiamentos imobiliários do SFH, chega atualmente a pouco mais R\$ 67,4 bilhões.

Após a extinção do BNH, em 1986, a questão habitacional passou a ser tratada de forma dispersa em diversos órgãos da estrutura governamental federal. À Caixa Econômica Federal coube o papel de agente operador do FGTS e ao Banco do Brasil a regulamentação dos depósitos em poupança. A política habitacional passou a ser redirecionada para programas de aquisição de lote urbanizado, produzido em parceria com Prefeituras ou em mutirão dos próprios moradores.

No final de 1989 foi reestruturado o FGTS, criando-se o Conselho Curador do Fundo, com representação do governo federal, empregadores e empregados. Foi estabelecido que no mínimo 60% dos seus recursos seriam destinados a programas de habitação de interesse social, fixando-se a taxa média mínima de juros para financiamento em 3% ao ano. Entretanto, em 1990 restringiu-se a possibilidade de os juros serem subsidiados e em 1998 essa possibilidade foi totalmente descartada, quando a taxa de juros foi unificada em 6%. Essas medidas dificultaram ainda mais o acesso das famílias de baixa renda aos financiamentos habitacionais.

³ Isto é claramente demonstrado quando o BNH registrou, em 1985, cerca de 200 mil unidades construídas e não comercializadas, frente a um déficit calculado à época de 7 milhões de unidades, devido à falta de poder aquisitivo.

⁴ Arretche, 1990: 28.

Ao longo da última década, as normas de distribuição de recursos do FGTS foram ainda mais se distanciado das famílias carentes. No período de 1995/2000, os financiamentos para a faixa de até 3 salários mínimos utilizaram 11% dos recursos; a faixa de 3 a 5 salários mínimos utilizou 12%; a faixa de 5 a 8 valeu-se de 28% e a faixa acima de 8 salários mínimos ficou com 49%.

A estrutura administrativa e institucional responsável pelo setor habitacional na esfera federal tem recursos humanos e materiais restritos, o que contribuiu para o baixo desempenho e a atuação limitada. O quadro administrativo direcionado à habitação reúne três ministérios, diversos órgãos e fundos que tem propiciado o desenvolvimento de ações positivas sem a necessária articulação institucional e desarticuladas de políticas de inclusão social. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU), vinculada à Presidência da República e atualmente no comando da política habitacional, conta com uma estrutura técnica e política muito mais fraca que a Caixa Econômica Federal, operadora do sistema.

1.1 MOVIMENTOS SOCIAIS E A MORADIA NO BRASIL

A partir da década de 1960 o déficit habitacional atingia, de forma diferenciada, todas as regiões do país. Em 1940, a taxa de urbanização brasileira era de 26,3%; em 1980, alcança 68,86%; e em 2000, ela passou para 81,2%, o que demonstra uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população do país, ou seja, as cidades incharam, enquanto que no campo a população se tornou menor. Esse crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrarmos os números absolutos: em 1940, a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões e, em 2000, ela chega a aproximadamente 138 milhões. Constata-se, portanto, que em sessenta anos, os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas nos aglomerados urbanos.

A década de 1970, é marcada por significativos movimentos urbanos ou forte pressão popular, entre eles, destacamos a greve dos metalúrgicos, ocorrido no final da década de 70 e início da década de 1980 em alguns municípios de São Paulo: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano dos Sul e Diadema (o ABCD paulista), outros como, os movimentos contra o custo de vida, por saúde, por transportes coletivos e por moradia.

A pressão popular foi intensa período. A sociedade civil já fazia o prenuncio de novas transformações na estrutura social brasileira que culminaria em 1985 com as *Diretas Já*, mudando o panorama político do país. Mas antes façamos um apanhado da greve de

metalúrgicos do ABC paulista, que já beirava um mês. Este movimento recebeu apoio de amplos setores da sociedade descontentes com regime militar, o conflito operário fez surgir o sujeito coletivo com visibilidade pública, conseguindo fazer pressão frente a um regime de exceção. Esse movimento conseguiu influenciar e mobilizar a população (moradores) em amplos movimentos reivindicatórios tanto dos centros urbanos quanto das periferias das cidades, como, por exemplo, pelo acesso a terra, à moradia e aos bens de consumo coletivos etc. E de acordo com Santos (2008):

Tais movimentos tiveram grande impacto social e político. Em números pontos de diversas cidades surgiram grupos e associações que discutiam as condições espoliativas da vida cotidiana, pressionando o poder público e contribuindo para a conscientização a respeito da exclusão socioespacial. Os temas que passaram a unificar as lutas que eclodiam em diversos pontos da cidade foram: moradia, acesso à terra urbana, transporte coletivo de qualidade, creche, saúde e infra-estrutura urbana. (SANTOS, 2008, p. 87)

O movimento grevista possibilitou que pessoas adquirissem consciência de insubordinação, contribuindo cada um a seu modo para o processo de abertura política, a identidade coletiva surgia com força e o sujeito coletivo com visibilidade pública, ocasionando novos rumos para a expressão política dos trabalhadores.

O imobilismo no qual estavam presas as classes trabalhadoras, imersas sobre o peso da ditadura e seu aparelho ideológico após a primeira metade da década de 1970, ainda era latente, não obstante, a partir da segunda metade da década, começaram a eclodir movimentos operários e populares levando consigo a ânsia por autonomia e pela contestação da ordem estabelecida e, segundo Santos apud Sader (2008), eram novos movimentos, se reconstituíram em um processo de auto-organização, reivindicando direitos e renegando o clientelismo que tradicionalmente caracteriza a relação entre políticos e população.

Essa troca de experiências possibilitou que o movimento pela habitação se tornasse uma pauta de reivindicação que perpassou as fronteiras de uma única comunidade, dessa forma, a pressão popular se tornou mais latente. Com isso, se conseguiu que os moradores das periferias urbanas se aglutinassem em torno de um conjunto variado e amplo de reivindicações por melhorias urbanas, regularização dos loteamentos clandestinos contra custo de vida.

Na década de 1980, os movimentos operários se intensificaram e as ocupações urbanas multiplicaram-se colocando em xeque a legislação em vigor. Esses movimentos foram organizados por bairro, contando com a assessoria de entidades ligadas à Igreja

Católica, organizações políticas de esquerda, professores, alunos e pesquisadores das universidades.

A apropriação diferenciada do espaço urbano gera conflitos e segregação socioespacial e, para pressionar o governo sobre essa questão é que surgem embriões nos quais brotarão os movimentos sociais que não se esgotam apenas com o atendimento de suas reivindicações. Pois existe uma questão de fundo, a valorização da terra urbana, que expulsa para mais longe os desprovidos de recursos (aqueles que não conseguem arcar com os custos dessa valorização). Sem falar no fato de que o poder público investe em obras que assegurem a eficiência na circulação de capitais.

Pode-se corroborar, então, que o ato de morar tem um conteúdo político, social, econômico e, principalmente espacial. No contexto dessa espacialidade, podemos observar características diversas da habitação e, por conseguinte, formas espaciais diferentes, concretizando uma produção diferenciada da cidade.

Nessa ótica, a política habitacional brasileira, desencadeada após a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), em 1964, teve importância significativa no processo de urbanização das cidades médias brasileiras. Pois foi desencadeada em decorrência do “déficit habitacional” existente no Brasil naquele momento, e constituiu também numa resposta do Estado ao capital, no sentido da reprodução deste aos interesses externos – além de ter servido como instrumento de controle econômico e político, auxiliando, em certos momentos, a amenização dos conflitos pela posse do solo urbano.

Desse modo, devemos entender a política habitacional brasileira a partir de sua inserção no contexto maior do desenvolvimento econômico. Por isso, não podemos efetivar uma leitura da política habitacional que emergiu, principalmente a partir dos anos 1960, no Brasil, como expressão de uma preocupação do Estado Brasileiro centrado no problema da moradia, que se agravava, tendo em vista o rápido movimento migratório para os grandes centros urbanos desencadeado após 1964.

Nesse período, o Brasil vivenciava um rápido crescimento econômico ao que foi denominado de “milagre brasileiro”. Nessa fase, profundas mudanças ocorreram na sociedade como um todo e, de modo especial, na estrutura produtiva, que passou a ser guiada pela indústria, com o braço estatal na dianteira desse processo, principalmente no que se refere aos setores ditos estratégicos da sociedade.

A partir de uma visão socioeconômica em que a cidade se constitui no *locus* da reprodução do capital, a urbanização passou a ser vista como um imbricado sistema de relações sociais, sendo que esse fenômeno assume novas dinâmicas a partir dos estágios do desenvolvimento capitalista e isso configura importantes aspectos de interesse geral.

Nesse cenário é que o processo de urbanização foi desencadeado no Brasil, passando as cidades brasileiras, especialmente as grandes e médias, a requisitarem uma série de serviços e equipamentos de uso coletivos que se colocavam na pauta de reivindicação da população, a qual deixava o campo para morar na cidade. Nesse momento já estava latente a questão do déficit de moradia.

Entender a questão da moradia na sociedade capitalista significa desvelar também as contradições inerentes ao acesso à moradia. Tal entendimento deve, antes de qualquer coisa, procurar desvendar o significado da terra, isto é, de um bem natural que não pode ser reproduzido e, assim sendo, não pode ser criado pelo trabalho. Portanto, o fato de alguém trabalhar na terra não significa dizer que vai produzi-la, isso porque as edificações sobre ela são produtos do trabalho, mas ela não o é. No Brasil, como nos demais países capitalistas, a terra urbana e as edificações integram as mercadorias do modo de produção capitalista. Assim, para Rodrigues (1988),

A terra é, também, uma espécie de capital, que está sempre se valorizando. É, na verdade, um falso capital, porque é um valor que se valoriza, mas a origem de sua valorização não é a atividade produtiva. Investe-se capital – dinheiro em terra e “espera-se” a valorização. (RODRIGUES, 1988, p.17)

Portanto, devemos pensar a terra como um equivalente do capital, que se valoriza sem trabalho, sem uso. Além de uma falsa mercadoria, ela também se apresenta como um falso capital. A valorização da terra acontece graças à monopolização do acesso a esse bem de extrema necessidade à sobrevivência, que, diante da realidade capitalista, torna-se caro e escasso (TOLOSA, 1978).

Diferentemente do mercado de compra e venda de outras mercadorias, no mercado de terras, a lei da oferta e da procura não funciona da mesma forma; ela só funcionava quando novos terrenos entram no mercado de terras. Na expansão do perímetro urbano ou dos loteamentos de glebas, o preço da terra, no geral, aumenta e não diminui. Isso porque essas novas áreas que são incorporadas nem sempre contam com uma infra-estrutura básica. Tal fato gera uma ampliação do valor nos terrenos que já estão disponíveis e que, por sua vez, se

encontram em áreas que já possuem essa infra-estrutura. Desse modo, o preço da terra é definido segundo a localização dos terrenos, que, embora com dimensões semelhantes, possuem preços diferentes. Essa diferenciação proporciona ao dono da terra uma renda extra, propiciada pela produção social.

Diante dessa realidade, o preço da terra, enquanto mercadoria sem valor constitui uma renda, ou seja, parte do valor de troca, que se destina ao proprietário. A renda constitui um tributo que se paga ao proprietário da terra e que resulta do monopólio da terra por uma classe ou fração de classe.

Dessa forma, solucionar o problema da moradia no Brasil, ou em qualquer país de economia capitalista subdesenvolvida, não é uma tarefa fácil. Isso porque, no mundo capitalista, a terra, mesmo não sendo uma mercadoria produzida socialmente, tem um preço e confere ao seu dono o direito de auferir uma renda por posse. Assim, para se produzir uma casa para morar, é necessário, antes de tudo, que se tenha a propriedade do solo. Não pode ser ignorado que, em virtude da sua condição de mercadoria, a terra passa a ser monopolizada por aqueles que têm dinheiro para comprá-la.

Pensando no processo de produção do espaço urbano, deve-se refletir também nos agentes da produção desse espaço, que de acordo com Correa (1989), são os seguintes: *os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e o Estado*. Este último se constitui em um dos agentes mais importantes desse processo, uma vez que promove a distribuição e a gestão dos equipamentos de consumo coletivos que são indispensáveis à reprodução da vida nas cidades, especialmente nas grandes cidades. A produção da cidade se dá de forma social. Ao contrário, a sua apropriação acontece de forma individual. E o poder político é chamado para exercer um papel extremamente ativo nessa produção.

No processo de produção do espaço urbano, os promotores colocam à venda os loteamentos, os quais normalmente possuem pouca ou nenhuma infra-estrutura, isso significa que, de várias formas, os compradores se organizam e lutam para obter equipamentos e serviços coletivos, como asfalto, transporte, luz, água, escolas, creches, posto de saúde, dentre outros, beneficiando, sem dúvida, aqueles que estão produzindo seu espaço, mas beneficiam, sobretudo, aqueles que deixaram as terras vazias aguardando a valorização, isto é, especulação do imóvel.

Agindo dessa maneira, o Estado Brasileiro tem se constituído num especial produtor e consumidor do espaço, através de investimentos e implementação de infra-estruturas urbanas, criando mecanismos de créditos para financiamento de habitações e estabelecendo

normas regulamentares do uso do solo. Entende-se que, não se pode negar que a atuação do Estado acontece de forma conflitante, uma vez que sua intervenção sempre está a privilegiar as classes mais favorecidas, o que reforça a sua participação no mercado, propiciando ganhos ao capital através das políticas de créditos, que no mais inviabiliza grande massa da população ao acesso a habitação.

Vale ressaltar que a intervenção do Estado Brasileiro, no que se refere à habitação, pode ser vista a partir das seguintes ações: a) na década de 30 o Estado Brasileiro assume a responsabilidade da produção e oferta de casas populares, com a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs - sendo o atendimento dispensado, principalmente, aos associados e; b) em 1964, ocorreram as criações do Banco Nacional de Habitação - BNH, extinto em 1996 e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU. Esses órgãos tinham por pressuposto dar conta da política habitacional brasileira, perseguindo os seguintes objetivos: coordenar a política habitacional dos órgãos públicos; orientar a iniciativa privada, estimulando a construção de moradias populares; financiar a aquisição da casa própria, propiciando a melhoria do padrão habitacional do ambiente; eliminar as favelas; aumentar o investimento da indústria de construção civil e estimular a poupança privada e o investimento (RODRIGUES, 1988).

A atuação do BNH não se restringiu apenas à habitação; atuou, também, no setor de desenvolvimento urbano, sendo considerado como um dos mais expressivos agentes financeiros do processo de desenvolvimento urbano. Esse banco financiou obras de infraestrutura urbana: melhorou o sistema viário e pavimentou das cidades; bem como aperfeiçoou a rede de energia elétrica, de transportes e de comunicação, incentivou a educação e a cultura, melhorou os serviços públicos dentre outros. Podemos, então, afirmar que o BNH foi um dos importantes promotores das transformações urbanas no Brasil.

O Sistema Financeiro de Habitação (SFH), gerenciado pelo BNH, foi de fato um instrumento oficial através do qual se estabeleceram as condições para a capitalização das empresas ligadas à construção civil, além de permitir a estruturação de uma rede de agentes financeiros privados, realizando, assim, o financiamento da produção.

O que se observa, então, é que até o fim de 1960, não existia uma política urbana nacional; o que existia se resumia a políticas urbanas aplicadas em áreas territoriais específicas. Porém, para muitos estudiosos da questão, a primeira fase do planejamento urbano brasileiro se dá paralelamente à atuação do SERFHAU, que tinha por meta básica promover a elaboração e a implantação de planos de desenvolvimento local e integrado, de

acordo com o planejamento nacional e regional, e, ainda, colaborar com os governos municipais na execução do planejamento local e integrado, inclusive na organização de serviços de natureza municipal, assistindo-os em assuntos de seu interesse e realizar estudos relacionados com a radicação de população e as migrações internas. A partir do final dos anos de 1960, podemos perceber uma atuação mais efetiva do Estado sobre o espaço urbano, com a criação de todo o aparato institucional voltado para a reprodução do espaço urbano.

A política habitacional tem que ser vista como uma forma encontrada pelo capital, sob a égide do Estado, de imprimir ao espaço urbano uma valorização. A ocorrência dessa política traz consigo o aumento em demasia do preço da terra e dos impostos. Desse modo, parte daqueles que lutaram por essa transformação, pela impossibilidade de pagar essas taxas, é empurrada para longe, para recomeçar a produção social da cidade em outro lugar e, mais uma vez, vai propiciar a expropriação de renda que é feita por uma pequena parcela da sociedade - na qual a grande massa da população não está incluída - os incorporadores imobiliários, isto é, as empresas que, individualmente ou associadas aos proprietários de terra, devem lotear glebas para o uso habitacional, obedecendo, portanto, à legislação em vigor.

Porém, nem sempre os loteamentos são efetuados por tais empresas. Em diversas ocasiões, parte da população, que fora excluída não apenas do processo de moradia mas de diversos outros processos, produz a cidade de maneira clandestina, sendo a autoconstrução a alternativa encontrada para suprir a demanda pela moradia.

A autoconstrução, ou seja, o sobretrabalho é um processo bastante demorado, uma vez que acontece a partir da utilização do tempo livre da família, a saber: os finais de semana e os períodos de férias. Assim, o ritmo da autoconstrução segue o ritmo do tempo livre do trabalhador, bem como a disponibilidade de dinheiro dos integrantes do grupo familiar. Normalmente, é feito um financiamento em um dos depósitos de material de construção existentes no próprio bairro. Os recursos utilizados na autoconstrução são resultantes dos extras do grupo familiar, como o terço de férias e o décimo terceiro salário.

Desse modo, o sobretrabalho é um elemento de grande significado no processo de autoconstrução, contribuindo para que a moradia não faça parte do cômputo do salário. Ou seja, essa realidade nos mostra que

o tempo de trabalho para auto construir não é calculado monetariamente, não entra no cômputo do salário, mas faz parte do tempo de trabalho necessário para a garantia de abrigo, faz parte do tempo de descanso que é usado para o trabalho e também do desgaste do trabalhador, e da super-exploração da força de trabalho. (RODRIGUES, 1988, p.32).

Nesse sentido, a autoconstrução é considerada viável, já que nela não contam os custos de mão-de-obra assumidos pelo trabalhador. Na verdade, é uma saída encontrada pelos trabalhadores que não tem como pagar pela casa própria, mas que precisam de um teto para descansar, comer, ter lazer, enfim, ter um ponto de referência, morar.

Percebe-se, então, que a autoconstrução tem sido uma alternativa frequentemente utilizada pelo trabalhador, como forma de “resolver” um dos mais cruciais problemas familiares, que é ter onde morar. *Ao produzir casas em lugar sem infra-estrutura alguma e com um sobretabalho individual, a autoconstrução reproduz as condições gerais de reprodução do espaço urbano, definindo e redefinindo o lugar de cada um na cidade* (RODRIGUES, 1988, p.34).

O que mais chama a atenção é o fato de que o próprio Estado Brasileiro tem sido um incentivador da autoconstrução, através de sistemas de mutirões. Os participantes dos movimentos consideram o *mutirão* uma alternativa melhor no processo de trabalho conjunto, organizado e discutido entre os participantes – cada uma das etapas da construção e os custos das habitações ficam menos onerosos - no qual a ajuda mútua é o motor para se obter coletivamente o direito à moradia. Ainda de acordo com Rodrigues, o mutirão é um trabalho coletivo que almeja na luta a justiça. Diferentemente da autoconstrução que é um processo solidário de edificações da casa própria com a finalidade de se obter a propriedade privada.

Nessa perspectiva, emergem, com grande intensidade, as chamadas áreas clandestinas, onde predominam as favelas (já citado anteriormente), os cortiços e as vilas, que não oferecem condições dignas de moradia a uma boa parcela da população. Rodrigues coloca muito bem essa questão quando expõem com muita propriedade a fala de um morador de favela explicando o porquê das favelas. O relato a seguir é de João Apolônio Gomes, morador da Favela da Biquinha, em São Bernardo do Campo, assim se expressa em sua carta publicada originalmente no “vai e vem”, Boletim das Migrações de São Paulo e reproduzida no Jornalivo ano II – outubro de 1983 n 3:

A favela cresce através do migrante, do homem do campo, porque na roça não dá mais para viver. Porque o fazendeiro dá mais para um boi, ou plantar um capim do que deixar um trabalhador plantar um milho ou feijão. Através também do aluguel que prefere alugar para quem tem cachorro, do que a pessoa que tem um filho. O boi e o cachorro vale mais que o trabalhador e o filho. E através do salário mínimo que é muito baixo e da falta de emprego. Por isso não está mais existindo mais lugar, nem de fazer um barranco. Porque já está tudo lotado. A favela cresce também através da mentira. Uma pessoa sai de qualquer cidade grande e vai passear no interior e chega lá, e mente para lá ele não vai ganhar, então ele não tem condições de pagar um

aluguel e vai morar na favela. Sempre aparece na favela um para dar ordem, mas não aparecem para pedir melhoria na favela. E quando aparece é perseguido. Agente não mora na favela porque gosta e nem porque quer, mas porque é obrigado: para manter a família e não morrer de fome. (GOMES apud RODRIGUES, 1988, P. 46)

O relato acima, de modo geral, demonstra o retrato da precariedade da moradia nas favelas. E vai além, denuncia o descaso das autoridades públicas diante de tal situação. Pouco se fez pela habitação no país, mas já houve muitos avanços no tange as leis. Assim, com a elaboração da Constituição de 1988, a sociedade brasileira passou a contar com um respaldo legal importante no trato do planejamento e gestão urbanos, o capítulo da política urbana, principalmente através dos artigos 182 e 183, que estabelecem a gestão da política urbana brasileira. Mesmo assim, não se garantiu a efetiva justiça social e a gestão democrática nas cidades brasileiras.

No governo de Collor de Melo, nos anos de 1990, com o confisco das Cadernetas de Poupança, deu-se a estagnação na poupança e no FGTS, comprometendo severamente a política habitacional do Brasil. Por seu turno, o Estado reduziu sua participação no mercado de terras, o que dificultou, ainda mais, o acesso das classes menos aquinhoadas à moradia. Isso porque a especulação imobiliária, que ocorreu graças ao monopólio fundiário, constituiu-se no principal fator gerador da crise habitacional. A ausência do Estado acentuou-se cada vez mais, tendo em vista que o acesso à terra passou a ter como referência tão somente as leis de mercado.

No final dos anos de 1990, o governo brasileiro criou o Programa Carta de Crédito, que tem proporcionado o financiamento de construção sob a forma associativa, propiciando uma nova maneira de morar, na qual as pessoas são agrupadas e coordenadas por entidades organizadas, que constroem os conjuntos habitacionais e condomínios fechados.

O financiamento individual ficou mantido na faixa de doze salários mínimos, com tratamento diferenciado para os mutuários com renda familiar de até seis salários mínimos, sob o discurso da redistribuição de renda. Com relação à taxa de juros praticados pelo Programa, variava de 3% a 9%, de acordo com as diferentes faixas de renda.

Com a aprovação em 2001 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/junho), regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que trata especificamente da política urbana é que se pôde dar maior possibilidade às famílias de baixa renda ter acesso a habitação e aos equipamentos coletivos. O Estatuto da Cidade por ser uma lei inovadora abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de

instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando os aspectos urbanos e sociais e políticos de nossas cidades. O fato de ter levado mais de uma década para ser instituída não significa que seja uma lei antiga ou desatualizada - pelo contrário, é uma lei madura, que contempla um conjunto de medidas legais e urbanísticas essenciais para a implementação da reforma urbana em nossas cidades.

A possibilidade da democracia participativa assegurada pelo estatuto com uma *gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano* (Art. 2º, Inciso II – Estatuto da Cidade), demonstra o progresso em decorrência das lutas travadas pelos movimentos sociais no sentido de pressionar o governo que promova a justiça social, possibilitando moradia digna e condições que as pessoas permanecem nela.

A partir dos dados divulgados pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), no dia 21 de outubro de 2008, apontaram que cinquenta e quatro milhões de brasileiros viviam, em 2007, em residências sem infra-estrutura adequada, o que representa 34,5% da população urbana do Brasil. O IPEA considera inadequadas as moradias urbanas que não dispõem de rede coletora de esgoto ou fossa séptica, que não possuem acesso a água encanada, as que se situam em favelas ou em locais que apresentam irregularidades fundiárias e aquelas em que há adensamento excessivo, ou seja, em que residem mais de três pessoas por dormitório. Também são classificadas inadequadas as residências com tetos e paredes não-duráveis e as que só possuem banheiro coletivo.

Conforme as palavras de Maria da Piedade Moraes, técnica em planejamento do IPEA e coordenadora da análise "a comparação é feita com relação a 1992 porque é a partir deste ano que a Constituição de 1988 começa a surtir efeito e a orientar as políticas públicas, sobretudo nas questões que se referem aos direitos humanos. Além disso, é a partir desta data que temos uma uniformidade metodológica das pesquisas".

No governo do atual presidente da República Luis Inácio Lula da Silva, segundo a proposta apresentada pelo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), para habitação, segundo dados da Agência Brasil/EBC (Empresa Brasileira de Comunicação), o orçamento previsto é R\$106,3 bilhões, sendo que R\$ 27,5 bilhões serão empregados ainda em 2008 e o restante até 2010, segundo a agência, a previsão do governo é destinar, nos próximos quatro anos, R\$ 44,3 bilhões para moradia e R\$ 11,6 bilhões para urbanização de favelas.

A verba destinada ao PAC também servirá para o financiamento para as famílias de classe média, não obstante, a prioridade será para as famílias pobres, com renda mensal de até cinco salários mínimos. Os recursos para habitação não envolvem apenas a construção de casas novas, mas também melhorias e urbanização, que passa por criação de praças, centros comunitários e quadra de esporte, equipamentos de uso coletivo dos quais a população menos favorecida é desprovida.

1.2 URBANIZAÇÃO E ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA

A urbanização brasileira é resultado do modelo de industrialização e desenvolvimento vigente nos países em desenvolvimento, heterogêneo e desequilibrado, cujo resultado é uma dinâmica de modernização que recria exclusão social e segregação territorial para grande parcela da população. O processo de urbanização brasileiro e latino-americano se intensificou a partir da segunda metade do século XX, constituindo-se em um gigantesco movimento populacional e de construção de cidade para o atendimento de suas necessidades de moradia, trabalho, abastecimento, lazer, educação, saúde.

O processo migratório campo-cidade ocorreu principalmente por pressões negativas e expulsoras do campo, como a política de desenvolvimento agrícola e a concentração da propriedade da terra na mão de poucos proprietários privados (latifúndio)⁵. Soma-se a isso a improdutividade da terra: cerca de 166 milhões de hectares são latifúndios improdutivos, os quais ocupam 60% da área total. O desenvolvimento agrícola implantado no Brasil sempre privilegiou as oligarquias rurais e o capital industrial, comercial e financeiro que a ela se aliou. Entre 1985 e 1996 houve uma redução de 5.463.991 pessoas (23%) ocupadas na atividade agrícola⁶. Dos 38 milhões de habitantes na área rural, 73% tem renda anual inferior à linha da pobreza (US\$ 260,00), colocando o país entre os de pior distribuição de renda do mundo. Esta situação agrária é responsável pela presença, no campo, de 51% dos milhões de famintos do Brasil e pela migração de 50 milhões de pessoas do campo para as cidades nos últimos 30 anos. Hoje 81% da população vivem nas cidades, cerca de 138 milhões de pessoas⁷.

⁵ De acordo com o censo agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1996, há 4,8 milhões de estabelecimentos agrícolas no país em uma área de 353,6 milhões de hectares. As pequenas propriedades (minifúndios com no máximo 100 hectares) perfazem 89,1% dos imóveis e 20% da área total, enquanto 1% dos proprietários donos de propriedades com área acima de 1.000 hectares detêm 45% do total de terras.

⁶ De acordo com o censo agropecuário, 1996.

⁷ Conforme dados do IBGE obtidos em Maricato, 2001.

A urbanização brasileira nasceu marcada por reformas urbanas, por obras de saneamento e embelezamento que expulsaram os pobres para as periferias como solução para eliminar epidemias e higienizar os espaços. Ao mesmo tempo, obras paisagísticas eram realizadas nas áreas centrais para favorecer a consolidação do mercado imobiliário capitalista que começava a surgir. Os problemas urbanos, os males e distúrbios sociais eram tratados como responsabilidade do excessivo tamanho e densidade populacional das cidades e não como fruto do modelo de industrialização que estava em curso.

O Estado passa a investir em infra-estrutura para induzir o desenvolvimento industrial (substituição das importações) e o urbanismo reformador das cidades. Os investimentos viários e em sistema de transportes passam a ser centrais para a manutenção do crescimento econômico, para dar abrigo aos fluxos crescentes de mercadorias e pessoas. Os trabalhadores vão se assentando nas periferias devido aos baixos salários recebidos que eram insuficientes para adquirir um terreno ou alugar uma casa nas áreas centrais das cidades.

Mais tarde, na década de 70, os financiamentos imobiliários também não impulsionaram a democratização do acesso a terra, pois os créditos privilegiaram as classes médias e altas e as moradias populares produzidas pelo Estado geralmente eram construídas nas periferias. A extensão das redes de infra-estrutura realizada pelo poder público em direção às áreas distantes valorizava as áreas vazias localizadas neste trajeto, beneficiando as atividades especulativas e penalizando os moradores das periferias e os contribuintes que, ao final, arcaram com estas obras.

As leis que foram produzidas à época também tiveram impacto na produção da ilegalidade quanto ao uso e ocupação do solo urbano. Desde a primeira lei de terras de 1850 que a compra e venda constituiu-se como a forma básica de aquisição de terras no Brasil, substituindo o regime de posses até então vigente. O Código Civil de 1916, vigente até os dias atuais, corroborou este entendimento. A seguir vieram os Códigos de Posturas, os códigos de obras, as leis de zoneamento, de parcelamento do solo, de edificações. Todos estabeleciam padrões ideais de cidade (taxa de ocupação, densidades, tamanho mínimo de lote, etc.) que geravam um diferencial no preço das terras localizadas nas áreas abrangidas por estas leis em relação àquelas localizadas nas periferias sem regulamentação. Esse diferencial no preço da terra segregou territorialmente grande parte da população que não tinha condições de pagar pelo preço da terra urbanizada e bem localizada⁸. O efeito produzido sobre a forma das

⁸ As principais normas relativas ao parcelamento do solo no Brasil foram o Decreto-Lei nº58/37, a Lei Federal nº 6.766/79, alterada pela Lei Federal nº 9.785/99. Essa legislação inicialmente estabelecia padrões de

cidades brasileiras foi uma paisagem dividida: *a cidade formal*, legal e urbanizada, e a *cidade informal*, ilegal e desprovida de infra-estrutura.

A ilegalidade urbanística resulta também de padrões de legalidade restritivos e inflexíveis que não podem ser cumpridos ou até mesmo compreendidos pela maior parte da população. A ilegalidade é subproduto da regulação tradicional⁹ e do não cumprimento da função social da propriedade. Esta dualidade, esta tensão entre a porção *legal* e a *ilegal* do território das cidades, está presente na sociedade brasileira até os dias atuais, com uma intensidade até então nunca vista.

Historicamente, o Estado brasileiro pouco realizou o planejamento urbano nas cidades, principalmente fora dos maiores centros e nas últimas quatro décadas, período de maior crescimento populacional. Tradicionalmente os investimentos públicos em obras viárias e de infra-estrutura têm tido caráter regressivo, isto é, concentram-se nos bairros já providos. Essa forma de produzir a valorização fundiária e imobiliária acaba definindo quem tem direito à cidade ou ao exílio na "não-cidade".

Nos anos 80 verifica-se que o crescimento econômico brasileiro¹⁰ havia possibilitado o surgimento de uma nova classe média urbana, mas mantendo grande parte da população sem acesso a direitos sociais básicos. A riqueza gerada neste processo permaneceu concentrada. A recessão que se seguiu nos anos 80 e 90 devido à queda no crescimento econômico do país e aos ajustes da reestruturação produtiva internacional, tiveram forte impacto social e ambiental, aprofundando a exclusão em uma sociedade que já era desigual.

Viu-se crescer a pobreza urbana, a violência, as enchentes e desmoronamentos, desmatamentos, poluição, reincidência de epidemias. Mesmo neste cenário, o crescimento econômico verificado no país lhe atribuiu a décima colocação entre o Produto Interno Bruto (PIB) mundial, o que não significou um desenvolvimento mais humano e sustentável¹¹ para a maioria da população. A concentração de renda também se aprofunda: em 1981, os 50% mais pobres tinham 14,5% da renda enquanto os 10% mais ricos possuíam 44,9% da renda; em 1995 os 50% mais pobres ficaram com 13,3% da renda ao passo que os 10% mais ricos detinham 47,1% da renda¹². A partir dos anos 80 as metrópoles apresentam crescimento

parcelamento do solo únicos para todas as cidades brasileiras, o que posteriormente foi remetido aos Planos Diretores.

⁹ Conforme Rolnik, 1999: 78.

¹⁰ De 1940 a 1980 o PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro cresceu a índices superiores a 7% ao ano, um dos maiores do mundo no período (Maricato, 2001).

¹¹ Enquanto o PIB *per capita* cresceu cinco vezes entre 1994 e 1998, o salário mínimo decresceu quatro vezes no mesmo período (Dieese, 1999).

¹² Fonte: Dieese, 1999.

maior do que o país como um todo e as cidades médias¹³, que abrigam 20% da população brasileira, crescem a taxas maiores do que as verificadas nas metrópoles.

Neste contexto, as periferias das metrópoles cresceram mais do que os núcleos centrais. Em 1991, 75,6% do total da população do Brasil viviam em áreas urbanas. Entre 1991 e 2000 o grau de urbanização elevou-se para 81,2%¹⁴. Nas regiões metropolitanas¹⁵, onde a área rural representa muito pouco em relação à área total, o grau de urbanização superou os 90% no ano de 2000.

Quanto às áreas de favela, o IBGE estimou um crescimento de 22%¹⁶, no período de 1991 a 2002, considerando-se aquelas com mais de cinquenta habitações. O universo da população moradora em favela não representa a totalidade da ilegalidade na ocupação do solo. A irregularidade está presente nas seguintes situações¹⁷: a) Ocupações coletivas de prédios públicos em regiões centrais da cidade por movimentos que lutam por moradia; b) Ocupações individuais ou coletivas de espaços vazios sob pontes e viadutos; c) loteamentos clandestinos implantados por empresas privadas, imobiliárias, proprietários e cooperativas habitacionais em áreas impróprias ou de preservação ambiental; d) conjuntos habitacionais e loteamentos urbanos irregulares implantados pelo poder público; e) conjuntos habitacionais irregulares implantados por associações comunitárias, empresas e imobiliárias; f) cortiços instalados em imóveis velhos e deteriorados, adaptados irregularmente para serem alugados a famílias de baixa renda.

1.3 DÉFICIT HABITACIONAL

1.3.1 Os Déficits e as Condições da Moradia no Brasil¹⁸

No contexto brasileiro a moradia é uma mercadoria especial: ela demanda terra urbanizada, financiamento para a produção e para a venda. Nesse sentido, vincula-se com a macroeconomia ao disputar investimentos com outros ativos financeiros, em um mercado depende de regulação pública e subsídios ao financiamento (MARICATO, 2001).

¹³ Cidades com população entre 100 mil e 500 mil habitantes.

¹⁴ A população total verificada no ano de 2000 foi de 169,6 milhões de pessoas.

¹⁵ Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil/2000*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001.

¹⁶ As favelas constituem-se de moradias precárias construídas pela própria população em áreas públicas ou privadas, ocupadas individual ou coletivamente.

¹⁷ Conforme Saule Jr., 2001: 110.

¹⁸ Este sub-tópico foi desenvolvido tendo por base a pesquisa *Déficit Habitacional no Brasil 2000*, realizada no âmbito do contrato celebrado entre a Fundação João Pinheiro e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) - Habitar Brasil - BID, com o apoio da Presidência da República (maio 2001), para dimensionar e qualificar o déficit habitacional do Brasil.

O mercado residencial privado legal é restrito a uma parcela da população das cidades que, em alguns lugares, restringe-se a 30%. É para esse mercado que geralmente a gestão pública aplica seus esforços: obras, investimentos, códigos e leis reguladoras urbanas, restringindo ainda mais o acesso à população de baixa renda.

Após a realização do Censo 2000 no Brasil, a Fundação João Pinheiro elaborou o estudo *Déficit Habitacional no Brasil 2000*. Os componentes utilizados para mensurar o montante global do déficit expressaram uma abordagem macroeconômica da questão, abrangendo vasta gama de situações diferenciadas. A pesquisa feita pela fundação partiu do conceito de que *todo mundo mora em algum lugar*, passando então a definir critérios para a inclusão ou não de determinada situação habitacional específica na categoria de déficit.

O termo déficit é considerado como subitem das *necessidades habitacionais* que englobam não apenas a unidade habitacional, mas também os serviços de infra-estrutura e saneamento, ou seja, o *habitat*. Os índices produzidos para caracterizar as necessidades habitacionais brasileiras abarcaram o *déficit habitacional* e a *inadequação de moradias*.

O *déficit habitacional* reflete a necessidade de construção de novas moradias em função da deficiência do estoque devido à precariedade construtiva ou desgaste da estrutura física ou, ainda, por ter coabitação familiar. Os domicílios sem condições de habitabilidade integram o déficit de estoque de moradias, que se refere ao déficit por incremento ou reposição de estoque: a) *Necessidade de incremento* - verificada no caso de coabitação familiar, de domicílios improvisados (construídos inicialmente sem finalidade habitacional) e de domicílios com ônus excessivo de aluguel; b) *Necessidade de reposição* - verificada nos domicílios rústicos, considerados os que não são de alvenaria ou madeira aparelhada e que apresentam desconforto ou risco de contaminação.

A consideração do *ônus excessivo de aluguel* como item do déficit de estoque de moradias aponta a extrema insegurança e a perda de renda mensal para os assalariados de baixa renda que não possuem casa própria. Nestes setores geralmente as relações de locação não são baseadas nas leis e regulamentos, mas em relações informais extremamente perversas para os inquilinos. Ao contrário do que ocorre com os setores médios, que têm renda para alugar e o fazem dentro do mercado formal de locação.

A *inadequação de moradias* reflete a qualidade de vida dos moradores em relação às especificidades internas de determinado estoque. Seu cálculo visou observar as políticas complementares à construção de moradias. O cálculo do déficit de domicílios inadequados considerou: a) Situação de carência de infra-estrutura - verificada nos domicílios que não

contam com, no mínimo, com um destes itens: energia, rede de água com canalização interna, lixo coletado, rede de esgoto ou fossa séptica; b) Situação de forte adensamento - quando é verificada a moradia de mais de três moradores por dormitório próprio (excluídas as situações de aluguel); c) Inadequação fundiária - verificada quando o morador tem a propriedade da casa mas não tem a posse legal do terreno; d) Inadequação em função da depreciação do domicílio - são os que não necessitam ser repostos mas sim recuperados em função da depreciação verificada nos últimos 50 anos e; e) Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna.

As necessidades de incremento e reposição do estoque de moradias ocorre sobretudo nas áreas urbanas (81,3% do montantes estimado de 6.656.526 novas moradias em 2000). As regiões metropolitanas participam com 29,3% da demanda total, cerca de 2 mil novas unidades.

Em termos percentuais, o déficit habitacional brasileiro em 2000 equivale a 14,8% do estoque de domicílios particulares permanentes, não se verificando diferenças significativas entre percentuais para áreas urbanas e rurais. O incremento do estoque de moradias é a necessidade mais premente, principalmente no que se refere à coabitação familiar (56,1%), seguido do ônus excessivo de aluguel (18,2%), para famílias urbanas com rendimentos iguais ou inferiores a três salários mínimos. Os restantes 25,6% do déficit referem-se às necessidades geradas pela *precariedade da habitação*.

Há 4.410.385 famílias urbanas no Brasil com renda familiar inferior a três salários mínimos e que se encontram em situação de déficit habitacional, sem condições de solucioná-lo por meio dos mecanismos atuais do mercado imobiliário público e privado. São residentes principalmente das Regiões Nordeste e Sudeste (73,3% do total). Esse segmento de famílias representa 83,2% da população urbana em condições habitacionais críticas. Quanto à verificação do componente característico do déficit habitacional das famílias de baixa renda, há preponderância do fator *coabitação familiar*, seguido por *habitação urbana precária*.

A Região Nordeste concentra a maior parte da população a ser beneficiada, representando 44% da população-alvo. Há necessidade de maiores investimentos sobre as dimensões da *coabitação familiar* e do *ônus excessivo de aluguel*, cujos componentes são responsáveis por 86,7% da demanda habitacional desta região.

Quanto à "inadequação das moradias", esta não pode ser considerada parcela do déficit habitacional porque não envolve a construção de novas, mas sim a necessidade de reparos ou ampliação das existentes. Os critérios considerados apontam para a necessidade de

ampliação da oferta de serviços de infra-estrutura básica, de ações de legalização da situação da posse da terra (regularização fundiária) e de linhas de crédito para reforma ou ampliação da moradia. A soma final, entretanto, fica prejudicada porque as moradias podem ser classificadas como inadequadas em mais de um componente, o que superestimaria o número devido ao problema de dupla contagem.

Estima-se que a maioria dos domicílios com adensamento excessivo sejam casas (96,2% do total), problema cuja solução passa pela abertura de linhas de crédito para aquisição de materiais de construção. O problema de densidade excessiva se concentra nos domicílios com renda mensal familiar de até três salários mínimos (50,7% do total).

Em relação à inadequação fundiária, estima-se que 1,5 milhão de moradias urbanas está nesta situação, representando 4,7% do total. No cruzamento com as faixas de renda, observa-se a maior parcela de domicílios com inadequação fundiária concentrada nas famílias com renda de até três salários mínimos (35,1%). O índice também é elevado nas faixas de renda de cinco a dez salários (21,2%) e nas faixas acima de dez (22,5%).

Quanto à qualidade dos serviços de infra-estrutura oferecidos à sociedade, estima-se que 28% do total dos domicílios estão inadequados, ou seja, sem ao menos um dos serviços essenciais básicos. Deste montante, 39,1% localiza-se no Nordeste, justamente onde a população é mais pobre, seguido pelo Sudeste, com 21%. O serviço mais deficitário nos domicílios brasileiros é o esgotamento sanitário (79,3%), seguido da falta da rede geral de abastecimento de água (15,3%)¹⁹. A concentração de domicílios inadequados se dá na faixa de até três salários mínimos, representando 58,9% dos carentes no país.

Sobre a evolução do déficit habitacional brasileiro os dados apontam um incremento absoluto que passa de 5.374.380, em 1991, para 6.539.528 unidades habitacionais, representando um acréscimo de 21,7%, durante a década e um crescimento de 2,2% ao ano. Ou seja, o déficit habitacional aumentou em geral e aumentou principalmente para os moradores na faixa mais baixa da renda mensal familiar recebida. Verifica-se a necessidade de uma política de *subsídio* à política habitacional, abrangendo os aspectos da produção e comercialização das moradias. Os mecanismos de mercado e as políticas públicas têm sido insuficientes para a solução do problema, posto que 83,2% do déficit urbano concentra-se nas famílias de baixa renda. O déficit rural também está concentrado nas famílias com renda mensal de até dois salários mínimos.

¹⁹ Esses totais não representam o universo dos domicílios sem estes serviços, pois se referem àqueles que não dispunham apenas de um deles.

1.4 FUNDAMENTOS LEGAIS DA PROTEÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL²⁰

O direito à moradia é um direito humano protegido pela Constituição Brasileira e pelos Instrumentos Internacionais. Os cidadãos brasileiros são sujeitos de direito internacional aptos a exigir processualmente a promoção e o cumprimento de seus direitos humanos junto aos organismos internacionais de proteção. Essa relação entre indivíduos, Estados Nacionais e Organismos Internacionais decorre da adoção pelas Nações Unidas dos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (1966), cujo fundamento é a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais constituem-se pretensão dos indivíduos ou da coletividade perante o Estado, os quais são reconhecidos pelas Constituições democráticas modernas e integram a legislação positiva de grande parte dos Estados contemporâneos. Entretanto, a positivação destes direitos não tem significado sua efetivação e concretização para as pessoas que habitam os países em desenvolvimento.

O direito à moradia é reconhecido como um direito humano em diversas declarações e tratados internacionais de direitos humanos do qual o Estado Brasileiro é parte, em especial na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (artigo XXV, item 1); no Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, Artigo 11(1)²¹; na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, Artigo 5(e)(iii); na Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978, Artigo 9(2); na Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, Artigo 14(2)(h); Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, Artigo 27(3); na Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver de 1976, Seção III(8) e capítulo II(A.3); na Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, capítulo 7(6) e na Agenda Habitat de 1996.

Na Constituição Brasileira o direito à moradia está previsto como um direito social, a exigir a ação positiva do Estado por meio da execução de políticas públicas habitacionais. É obrigação do Estado impedir a regressividade do direito à moradia e também tomar medidas

²⁰ Este sub-tópico foi elaborado com base nos relatórios: *"Relatório Nacional sobre a situação dos direitos humanos e a reforma agrária no Brasil*, Centro de Justiça Global, Comissão Pastoral da Terra e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, 2000; *"O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - Relatório da Sociedade Civil"*, Brasília, 2000; *"Extrema pobreza no Brasil - a situação do direito à alimentação e moradia adequada"*, Néelson Saule Jr. e Maria Helena Rodriguez. São Paulo, Ed. Loyola, 2002.

²¹ O Brasil ratificou também o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos em 1992.

de promoção e proteção deste direito²². Os compromissos que constam nos Tratados e Convenções internacionais têm natureza vinculante aos países signatários, acarretando obrigações e responsabilidades aos Estados pela falta de cumprimento das obrigações assumidas.

A Constituição Brasileira adota a prevalência dos direitos humanos como um dos princípios que deve reger as relações internacionais, no Artigo 4º, II. O Congresso Nacional aprovou o texto do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais por meio do Decreto Legislativo nº 226 de 1991, assim como a Presidência da República também o fez por meio do Decreto nº 591 de 1992, afirmando que o Pacto será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Portanto, o Estado brasileiro tem a obrigação de adotar políticas públicas de habitação que assegurem a efetividade do direito à moradia. Tem também responsabilidade de impedir a continuidade de programas e ações que excluem a população de menor renda do acesso a uma moradia adequada. A dimensão dos problemas urbanos brasileiros contém a questão habitacional como um componente essencial da atuação do Estado Brasileiro como promotor de políticas voltadas para a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a justiça social. A *cidade informal* evidencia a necessidade de construção de uma política urbana que vise a inclusão social e territorial da população, tendo como meta a regularização fundiária e a urbanização dos assentamentos de baixa renda.

A promoção de políticas públicas pelo poder público e demais atores sociais deve ser realizada mediante a integração das políticas setoriais tendo como diretriz desta integração a efetivação do direito a cidades sustentáveis. O direito a cidades sustentáveis tem como fonte de origem os preceitos constitucionais das funções sociais da cidade e da propriedade, norteadores da política urbana. O pleno exercício do direito às cidades sustentáveis compreende condições dignas de vida, de exercitar plenamente a cidadania e os direitos humanos, de participar da gestão da cidade e de viver em cidades com qualidade de vida social e ambiental.

No Brasil, uma nova ordem legal urbana vem sendo construída a partir dos anos 90, fruto da luta de movimentos sociais que lutam por melhores condições de moradia, saneamento e transportes, de ONGs de direitos humanos e entidades representativas de

²² Os Princípios de Maastricht (1997) sobre Violações de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais dispõe (state) sobre as formas de violação baseadas em atos de omissão e atos de comissão praticados pelos Estados.

categorias profissionais e de trabalhadores²³. Essa nova legislação tem por base a Constituição Federal de 1988 que reconheceu o direito à moradia como um direito fundamental, adotando diretrizes e instrumentos de combate a exclusão social mediante a efetivação da reforma urbana. Para fins de proteção do direito à moradia das pessoas que vivem nos assentamentos precários, a Constituição Federal adotou o usucapião urbano²⁴ e a concessão especial de uso para fins de moradia²⁵ (artigo 183), que foram regulamentados pela lei federal de desenvolvimento urbano, denominada Estatuto da Cidade, e pela Medida Provisória nº 2.220 de 2001.

Para fins de implementação da reforma urbana e do cumprimento da função social da propriedade, a Constituição adota como instrumentos a lei federal de desenvolvimento urbano, o plano diretor, o parcelamento e a edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade imobiliária urbana progressiva no tempo e a desapropriação com títulos da dívida. Esta desapropriação será realizada pelo município, após o proprietário não ter cumprido a determinação de parcelar ou edificar sobre o imóvel vazio ou subutilizado e após a incidência do imposto progressivo pelo prazo de 05 (cinco) anos. A indenização, neste caso, refletirá o valor de base de cálculo do imposto predial e territorial para o imóvel, descontando o montante incorporado em função de obras realizadas pelo poder público (artigo 8º do Estatuto da Cidade).

Quanto à propriedade rural, a Constituição Brasileira prevê a desapropriação pela União de imóveis improdutivos, que não estejam cumprindo uma função social, para fins de reforma agrária (artigo 184)²⁶. Entretanto, a indenização a ser paga deverá ser prévia e justa, em títulos da dívida agrária.

1.5 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO BRASIL

²³ Dentre estes destacam-se o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), a Central dos Movimentos Populares (CMP), a União Nacional por Moradia Popular, o Fórum Nacional da Reforma Urbana, o Movimento Nacional de Justiça e Direitos Humanos e a Central Única dos Trabalhadores.

²⁴ *Usucapião* é uma forma originária de aquisição da propriedade privada que opera mediante o exercício continuado da posse sobre um imóvel durante cinco anos, para fins de moradia, sem oposição judicial do proprietário.

²⁵ Terá direito subjetivo à *Concessão Especial* toda a pessoa que exercer posse continuada sobre área de propriedade pública, por determinado lapso temporal, para fins de moradia, sem oposição judicial do poder público.

²⁶ De acordo com o artigo 185 da Constituição, a pequena e média propriedade rural e a propriedade produtiva são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

Segundo o censo de 1995, existem cerca de 4,8 milhões de famílias de trabalhadores rurais sem terra e um déficit habitacional²⁷ urbano de 5,4 milhões de unidades, correspondente a 14,5% do estoque existente.

A necessidade de a propriedade cumprir uma função social sempre foi princípio constitucional brasileiro desde a Constituição Federal (CF) de 1934. Entretanto, sua prática sempre foi negligenciada pelos proprietários privados com apoio da omissão do poder público em fazer valer esta norma. A concentração de terra no Brasil é uma das maiores do mundo. No campo e nas cidades a luta pela democratização do acesso a terra para moradia ou cultivo fez a morte de muitos trabalhadores e não se logrou ainda o alcance da reforma urbana e agrária que dê condições dignas de vida à população.

A Constituição brasileira de 1988 determina que as terras que não cumprem sua função social devem ser desapropriadas para fins de reforma agrária ou urbana. O direito subjetivo à propriedade não mais é justificado exclusivamente pela sua origem, pelo o título que a originou, mas principalmente pelo exercício deste direito de modo compatível com a utilidade social. A extensão do direito de uso e disposição da propriedade é limitada em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e condicionado ao cumprimento de uma função social. Em relação à propriedade urbana, estabelece a Constituição (art. 182, §2º) e o Estatuto da Cidade²⁸ (art. 39) que esta cumpre sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Nesse sentido, o plano diretor deverá vincular as funções da propriedade às diretrizes e objetivos da política urbana estabelecida democraticamente no município. O poder público municipal, por meio do plano diretor, pode exigir o cumprimento do dever do proprietário em benefício da coletividade, o que implica numa destinação concreta do seu imóvel para atender a uma função social, que poderá ser para uma finalidade econômica, habitacional, de preservação ambiental, corrigir distorções do crescimento urbano, etc. O Estatuto da Cidade obriga os proprietários a promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos, sob pena de sanção pelo poder público por retenção especulativa da

²⁷ Os dados referentes às necessidades habitacionais foram extraídas do *Déficit Habitacional no Brasil/2000*, elaborado pela Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.

²⁸ O Estatuto da Cidade é uma lei federal de desenvolvimento urbano que regulamenta a Constituição Federal. Ela foi aprovada após tramitar 12 anos na Câmara e Senado Federais, mediante a pressão de ONGs movimentos nacionais de luta pela moradia e reforma urbana. Lei nº 10.257 aprovada em 10 de Julho de 2001.

terra como reserva de valor²⁹. Os municípios brasileiros têm o prazo de cinco anos, a contar da data da aprovação do Estatuto da Cidade, para elaborar ou adequar o plano diretor às diretrizes e instrumentos contidos nesta lei.

De acordo com o censo do IBGE de 2000 existem no Brasil 4.580 mil domicílios vagos, representando 10,3% do estoque total de moradias urbanas³⁰. Em áreas rurais encontram-se 1.449 mil moradias vagas que representam 14,6% do estoque de domicílios particulares rurais. A função social da propriedade rural é determinada de acordo com o seu nível de produtividade, além de critérios que incluem os direitos trabalhistas e a proteção ao meio ambiente, nos termos do artigo 185 e 186 da Constituição Brasileira. *Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, mediante indenização em títulos da dívida agrária (CF, art. 184).*

1.5.1 Instrumentos de Cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana

O Estatuto da Cidade estabelece princípios e diretrizes que expressam uma nova concepção dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do território urbano que deve orientar a ação dos agentes públicos e privados na reconstrução das cidades sob a ótica da justiça, democracia e sustentabilidade. Cidade e propriedade adquirem novo significado e alcance no contexto da ordem jurídico-urbanística brasileira frente à exigibilidade constitucional de que ambas têm de atender a funções sociais quanto ao acesso, utilização e distribuição de suas riquezas e possibilidades.

Seu conteúdo teve origem na emenda popular da reforma urbana que foi apresentada durante o processo constituinte de 1988, o qual está baseado nos seguintes princípios fundamentais: *Direito à Cidade e à Cidadania*, que compreende o acesso universal aos serviços e equipamentos urbanos, à terra, à moradia, ao meio ambiente sadio, ao lazer, transporte, saneamento, à participação no planejamento da cidade, à educação e saúde; *Gestão Democrática da Cidade*, entendida como a forma de planejar, tomar decisões, legislar e governar as cidades com participação e controle social, de forma a dar legitimidade e sustentabilidade à nova ordem jurídico-urbanística de natureza social; *Função Social da*

²⁹ Como sanção à retenção especulativa está prevista a aplicação de Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 anos, e a desapropriação com títulos da dívida pública pelo município (arts. 7º e 8º do Estatuto da Cidade).

³⁰ O estoque de moradias é medido pelo número de domicílios particulares permanentes ocupados, localizados em casa, apartamento ou cômodo, destinado à habitação de pessoa ou grupo de pessoas com laços de parentesco ou dependência doméstica.

Propriedade, de forma a evitar a retenção especulativa do solo urbano ou a utilização inadequada do solo que resulte na sua subutilização ou não utilização, garantindo o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano³¹.

O Estatuto da Cidade constitui-se em um importante suporte jurídico para a ação dos governos municipais que buscam alternativas para a solução dos graves problemas urbanos, sociais e ambientais que atingem enormes parcelas da população brasileira. É reconhecido o papel fundamental dos municípios na formulação e condução do processo de gestão das cidades, estabelecendo diretrizes para nortear a elaboração de políticas públicas urbanas. O Estatuto da Cidade consolida e amplia a competência jurídica da ação municipal instituída pela Constituição Federal.

A nova lei apresenta quatro inovações fundamentais: a consolidação de um novo marco jurídico-político relativo à propriedade urbana, que deve orientar a formulação de normas de Direito Urbanístico; a instituição e regulamentação de instrumentos que vão garantir a sustentação de uma ordem urbana socialmente justa e incluyente pelos municípios; a garantia da gestão democrática das cidades pelos agentes que a produzem, constroem e utilizam; e a regulamentação de instrumentos de regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais.

O Estatuto define os instrumentos que o poder público, especialmente o Município, deve utilizar para enfrentar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades: a) *Instrumentos de garantia do cumprimento da função social da propriedade* - plano diretor, parcelamento e edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade imobiliária urbana progressiva no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir (solo criado); b) *Instrumentos de regularização fundiária*³² - usucapião urbano, concessão especial para fins de moradia, concessão do direito real de uso, zonas especiais de interesse social; c) *Instrumentos de gestão democrática da cidade* - conselhos de política urbana, conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança.

A Lei Federal 6.766/79, alterada pela Lei Federal nº 9.788/99, prevê a possibilidade do poder público assumir a regularização fundiária de loteamentos clandestinos implantados

³¹ Carta de princípios para a elaboração do Plano Diretor elaborada pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana, 1989.

³² No caso de regularização de assentamentos humanos em áreas urbanas de preservação ambiental ocupadas, as normas ambientais não podem ser consideradas como impeditivas a essa regularização, pois contraria o dispositivo constitucional de proteção do direito à moradia.

sem a observância das normas urbanísticas e sem a autorização da Prefeitura e Registro de Imóveis, em benefício das pessoas que adquiriram terrenos de boa-fé. Essa legislação protege o direito à moradia e a segurança da posse da população que reside em conjuntos habitacionais ou terrenos localizados em loteamentos irregulares. Ela também estabelece medidas penais que devem ser aplicadas contra os proprietários que praticam crimes urbanísticos, vendendo terrenos em áreas não parceladas ou urbanizadas, além de considerar esta prática como crime contra a Administração Pública.

Quanto à proteção aos despejos forçados, o Estatuto da Cidade prevê a utilização de dois instrumentos: 1) *Usucapião urbano*, que pode ser invocado como matéria de defesa em ações que visem a remoção da população moradora em áreas irregulares. A sentença judicial que reconhecer o usucapião urbano valerá como título para registro da propriedade em nome do ocupante no Registro de Imóveis; 2) *Zonas especiais de interesse social* - uma vez instituídas sobre áreas com ocupação irregular de baixa renda, garantem a permanência legal das pessoas que vivem nestes locais.

A proteção do direito à moradia da população que vive em cortiços³³ é assegurada pela Lei Federal nº 8.245/93, que contém normas específicas no que diz respeito a intervenção do poder público para promover a reforma nos imóveis urbanos declarados como cortiços. Com base no artigo 2º, § único, os ocupantes de cortiços são considerados titulares de direitos como locatários ou sublocatários de habitações coletivas multifamiliares. E, como titulares de direitos, estes moradores podem legalmente exigir do locador (proprietário ou intermediário), a reforma e a melhoria das condições habitacionais do imóvel. Caso o proprietário se negue em efetuar a reforma em prédio considerado em condições precárias pelo poder público, os moradores poderão depositar os aluguéis em juízo até que a obrigação seja cumprida.

As Administrações Municipais deverão vistoriar os imóveis identificados como cortiços para conferir as condições de habitabilidade e poderão utilizar os valores dos aluguéis depositados em juízo pelos moradores para realizar as reformas necessárias, caso haja a omissão do proprietário. Outro aspecto importante refere-se ao valor do aluguel para as habitações coletivas, previsto no artigo 21. O aluguel da sublocação não pode exceder o da

³³ Este tipo de habitação coletiva precária onde predomina o aluguel de cômodos ou habitações, é encontrado com frequência nas regiões centrais das grandes cidades, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro. Geralmente os moradores sublocam os cômodos de uma terceira pessoa, denominada intermediário, que loca do legítimo proprietário. Ocorria que o intermediário não repassava o pagamento dos aluguéis efetuado pelos moradores para o proprietário, que acabava obtendo na justiça o direito de despejá-los, já que não possuíam qualquer contrato ou garantia com o legítimo dono do prédio.

locação e, nas habitações multifamiliares, a soma dos aluguéis não poderá ser superior ao dobro do valor da locação.

1.6 RESPONSABILIDADE DO ESTADO BRASILEIRO³⁴

O direito à moradia como integrante da categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais, para ter eficácia jurídica e social pressupõe a ação positiva do Estado por meio da execução de políticas públicas habitacionais.

No campo doutrinário as normas constitucionais de caráter programático referentes aos direitos humanos de segunda geração têm aplicabilidade direta e imediata. Às normas programáticas é reconhecido hoje um valor jurídico constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da constituição (CANOTILHO 1989). Em face da constituição brasileira, os direitos econômicos, sociais e culturais têm plena eficácia, gerando obrigações imediatas para o Estado realizar as medidas necessárias para efetivar esses direitos, dentre os quais o direito à moradia.

De acordo com Constituição Federal em seu artigo 5º parágrafo 1º, as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Sendo a moradia um direito fundamental previsto na Constituição e estando ele incorporado ao direito brasileiro nos termos dos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é parte, com fundamento no artigo 4º, inciso II e artigo 5º, parágrafo 2º, conclui-se que o Estado brasileiro tem obrigação de efetivar de forma progressiva o direito a moradia.

A obrigação de tornar efetivo o direito à moradia de forma progressiva exige do Estado Brasileiro a criação de meios materiais indispensáveis para o exercício desse direito, por meio das seguintes medidas: Adoção de instrumentos financeiros, legais, administrativos, fiscais, urbanísticos e de regularização fundiária para a promoção de uma política habitacional; Constituição de um sistema nacional de habitação de interesse social, descentralizado, com mecanismos de participação popular e recursos subsidiados; Revisão de legislação e instrumentos de modo a eliminar normas que acarretem algum tipo de restrição e discriminação sobre o exercício do direito à moradia; Imediata implementação de legislações e instrumentos de garantia do direito à moradia, especialmente o Estatuto da Cidade; Destinação de recursos públicos para a política habitacional.

³⁴ Esse sub-tópico foi elaborado com base no artigo “Direito à Moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro”, de Néelson Saule Jr., 1999.

A realização progressiva do direito à moradia produz os seguintes efeitos imediatos:

a) A faculdade de o cidadão exigir de forma imediata as ações constitutivas desse direito, em face da inércia do Estado, que pode gerar inconstitucionalidade por omissão; b) O direito de acesso a Justiça mediante ações e processos judiciais eficazes destinados à proteção do direito à moradia; c) O direito de participar da formulação e execução e implementação da política habitacional.

No sistema federativo brasileiro há a previsão de repartição de competências legislativas e administrativas entre União, Estados e Municípios, sendo estes últimos reconhecidos como entes da federação, com autonomia própria (artigo 18). A repartição de responsabilidades é definida com base nas competências constitucionais privativas, exclusivas, comuns, concorrentes, reservada e suplementar atribuídas à União, aos Estados e aos Municípios. O princípio norteador da repartição é o da predominância de interesses: à União competem matérias de interesse nacional e internacional; aos Estados os assuntos de interesse regional; aos Municípios, os temas de interesse local.

A formação de um sistema de normas de direito urbanístico é exigência da Constituição, que é composto pelas normas constitucionais relativas à questão urbana, lei federal de desenvolvimento urbano³⁵, normas das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais de política urbana, legislação municipal urbanística e planos diretores.

De acordo com o artigo 21, inciso XX da Constituição, compete privativamente à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. As diretrizes vão nortear as políticas urbanas a serem implementadas pela União, Estados e Municípios. A União tem competência privativa para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (artigo 21, inciso IX da Constituição), bem como competência para instituir diretrizes gerais sobre a política fundiária.

No aspecto legislativo, é competência privativa da União legislar sobre direito civil, abrangendo os temas da moradia, locações, direito de propriedade, uso, usufruto, compra e venda. A União tem competência concorrente sobre direito urbanístico, sendo de sua competência o estabelecimento das normas gerais, por meio de lei federal sobre desenvolvimento urbano (artigo 24, inciso I). De acordo com o artigo 182, parágrafo 4º da Constituição, essa lei federal é necessária para regulamentar os instrumentos de cumprimento da função social da propriedade pelos Municípios, com base na política urbana expressa pelo

³⁵ Que, ao ser aprovada em agosto de 2001 passou a denominar-se Estatuto da Cidade.

plano diretor. Inexistindo lei federal, os Estados podem editar normas de direito urbanístico visando capacitar os Municípios.

Os Estados podem editar uma lei estadual de política urbana visando a aplicação conjunta com os Municípios, com base na competência concorrente. Os Estados têm competência para instituir políticas urbanas para as regiões metropolitanas, com organismos e instrumentos próprios. Os Estados têm competência legislativa concorrente com a União para instituir serviço de assistência jurídica gratuita para a população de baixa renda, como medida de democratização do acesso à justiça.

Conforme com o artigo 23, inciso IX da Constituição, a obrigação de promover o direito à moradia é competência comum da União, Estados e Municípios, que deverão implementar programas habitacionais, de saneamento e de melhorias urbanas³⁶. O Estatuto da Cidade estabelece no artigo 3º as competências da União para a consecução da política urbana: I) legislar sobre normas gerais de interesse urbanístico; II) legislar sobre normas para a cooperação entre os diferentes entes da federação, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; III) promover programas de construção de moradias e de saneamento básico por iniciativa própria ou em conjunto com Estados e Municípios; IV) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e transportes urbanos; V) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

De acordo com o Estatuto, à União compete o estabelecimento de normas (diretrizes, princípios, regras jurídicas gerais), enquanto que aos Municípios cabe para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber e promover adequado ordenamento territorial, nos termos do artigo 30 da Constituição Federal.

Com base no artigo 182 da Constituição o Município é o principal responsável pela execução da política urbana e daí decorre sua competência para desenvolver programas habitacionais no âmbito local. O Plano Diretor é o principal instrumento da política urbana que vai estabelecer as diretrizes e os instrumentos de uso e ocupação do solo urbano e de cumprimento da função social da propriedade.

De acordo com o Estatuto da Cidade, os planos diretores devem ser elaborados mediante a participação direta da população e devem prever um sistema democrático de gestão da cidade. Os Municípios também podem adotar leis e instrumentos específicos de

³⁶ A competência comum confere à União, Estados e Municípios patamar de igualdade para a promoção de políticas e ações. O exercício desta competência por um dos entes federativos não exclui o outro, a qual pode ser exercida cumulativamente.

habitação de interesse social, regularização fundiária e planos de urbanização de assentamentos informais, bem como mecanismos de participação e gestão popular da política habitacional.

1.6.1 Políticas Públicas e Financiamentos Habitacionais³⁷

Desde a aprovação da Lei nº 4.380/64, que instituiu o sistema financeiro de habitação e o Banco Nacional de Habitação, não há no Brasil um Sistema Nacional de Habitação, com definição clara das atribuições de cada esfera de governo e dos agentes públicos e privados envolvidos. Hoje se verifica uma desorganização da área habitacional, com a atuação de diferentes esferas de governo, cada qual adotando regras de financiamento diferentes, dispersando recursos em intervenções sobrepostas, adotando subsídios sem critérios claros, entre outros. Faltou aos ministérios que trataram até agora da questão habitacional apoio institucional às atividades de suporte à implantação de políticas públicas, tais como gestão de sistema de dados e informações e a realização de estudos e pesquisas.

Também é um mito que haja falta de recursos para o setor. Na verdade falta moradia e sobra dinheiro. O fato é que a maioria absoluta da população não dispõe de renda suficiente para atender às condições de financiamento, o que impõe a adoção de uma política ampla de subsídios. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) poderia, sozinho, fornecer recursos para operações de crédito na ordem de R\$ 4,5 bilhões por ano, oriundos do retorno de operações de crédito. Entretanto, o percentual atual estabelecido para atender famílias com renda de até seis salários mínimos é de 20%.

No período de 1992 a 1995 as contratações com recursos do FGTS foram suspensas, criando-se os seguintes programas habitacionais federais:

- *Habita-Brasil* - destina-se a apoiar os poderes públicos estaduais e municipais na melhoria das condições de habitabilidade de famílias com renda de até 3 salários mínimos que vivem em áreas imprópria para a moradia. Os recursos utilizados advêm do Orçamento Geral da União, recursos próprios de Estados e Municípios e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Os recursos são repassados a fundo perdido.
- *Pró-Moradia* - destina-se a financiar a melhoria das condições de moradia de famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos, através das modalidades de urbanização,

³⁷ Este sub-tópico foi elaborado com base nos dados constantes no Projeto Moradia, do Instituto Cidadania (São Paulo, 2000) e no Documento Preliminar de Política Nacional de Habitação produzido pelo Movimentos Nacionais de moradia (São Paulo, 2002).

aquisição ou produção de lotes urbanizados, materiais de construção, produção e urbanização de conjuntos habitacionais. Utiliza recursos do FGTS, dos próprios mutuários e dos orçamentos de Estados e Municípios. Os recursos são repassados aos Estados e Municípios mediante a tomada de empréstimo pelos Estados ou Municípios, a taxa de juros de 5% ao ano, com contrapartida mínima de 10% do valor do investimento.

- *Carta de Crédito Individual* - destina-se a financiar a melhoria das condições de moradia de famílias com renda mensal de até 12 salários mínimos, através das modalidades de aquisição de unidade habitacional (avaliada no máximo em R\$ 58 mil) ou lote urbanizado (valor máximo de R\$ 10 mil); conclusão e reforma ou ampliação de imóvel usado. Os recursos são originários do FGTS e repassados diretamente às famílias. O financiamento e o prazo de pagamento são calculados em função da renda do interessado.
- *Carta de Crédito Associativo* - destina-se a financiar a construção de unidades habitacionais (valor máximo de R\$ 31,5 mil) ou lote urbanizado (valor máximo de R\$ 8 mil), através da concessão de financiamento a pessoas físicas agrupadas em condomínios ou organizadas por sindicatos, cooperativas ou associações voltadas à produção habitacional. Os recursos são provenientes do FGTS e repassados diretamente às famílias. O financiamento e o prazo de pagamento são calculados em função da renda dos indivíduos e não da cooperativa ou associação.
- *Apoio à Produção de Habitações* - destina-se a financiar a produção de até 500 unidades habitacionais populares por empreendimento. Utiliza recursos do FGTS e o valor do empréstimo ao agente financeiro estadual ou municipal será repassado ao mutuário final em até 80% do valor de venda ou avaliação.
- *Arrendamento Residencial* - criado em 1999, atende famílias com renda mensal de até 6 salários mínimos que vão arrendar o imóvel edificado ou reformado pelo poder público, com opção de compra ao final de 20 anos de pagamento. Os recursos advêm do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), criado no âmbito do programa e constituído de recursos do FGTS e recursos não onerosos.

O programa *Pró-Moradia* foi suspenso em 1988 devido à falta de capacidade de pagamento e ao endividamento de Estados e Municípios. O programa *Habita-Brasil*, um dos únicos que utilizava recurso a fundo perdido, está prejudicado devido ao corte de recursos para habitação no Orçamento Geral da União.

Os programas *Carta de Crédito Associativo* e *Carta de Crédito Individual* são praticamente inacessíveis para a população de baixa renda frente às exigências de

comprovação formal de renda pelas famílias, que não podem constar em cadastros públicos como devedoras de qualquer tipo de crédito. Além disso, desde a sua criação em 1995 até outubro de 2000, verifica-se que o *Carta de Crédito Individual* aplicou apenas 5,2% de seus recursos em empréstimos para faixas de renda de até 3 salários mínimos, onde se concentra o maior déficit, enquanto o *Carta de Crédito Associativo* nada aplicou nesta faixa.

O programa de *Arrendamento Residencial* também exige comprovação formal de renda e o custo da unidade é inacessível a famílias de baixíssima renda.

Esses programas são importantes, mas as operações carecem de articulação a nível federal. A maioria dos financiamentos advém de instituições internacionais, principalmente Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, cujos empréstimos são em dólar e a taxas de juros superiores às do FGTS. Além disso, a maioria dos recursos destina-se para faixas de renda de mais de 10 salários mínimos.

Apesar de o setor habitacional ter recebido um significativo volume de dotações orçamentárias para os programas de interesse social, há uma pulverização destes recursos e a falta de sintonia institucional entre os órgãos gestores, financeiros e promotores da política habitacional. Os Estados e Municípios desenvolveram programas próprios, com recursos internacionais e de seus orçamentos, sem o envolvimento dos órgãos federais. A falta de dados sobre os programas executados pelos Estados, Municípios e iniciativa privada e a falta de um sistema de informações dificultam a realização de um diagnóstico habitacional. As maiores carências institucionais são verificadas nas administrações municipais, justamente o setor que trata mais diretamente da questão habitacional. Elas não contam com órgãos e recursos humanos estruturados para o planejamento, formulação, execução e avaliação de políticas habitacionais.

A população de baixa renda, mesmo que tenha acesso à moradia por meio de políticas públicas, terá dificuldade de reter esse bem se não houver uma ampliação do estoque geral de habitações. A transferência da habitação (ou expulsão branca, como é denominado) para camadas de maior poder aquisitivo será inevitável se a própria classe média tem dificuldade de acesso à terra e à moradia. Quanto menor o mercado, maior a exclusão, a ilegalidade e os lucros especulativos menor é a produtividade na indústria da construção.

O aluguel já foi a principal forma de provisão da moradia da classe trabalhadora no início do século. O congelamento dos alugueis por lei federal na década de 30 desestimulou o investimento privado no setor. Atualmente, o ônus excessivo de aluguel compõe 18% do déficit habitacional brasileiro.

Outro fator que dificulta o acesso à moradia é o entendimento de que este acesso deve ser à *propriedade* de uma *habitação pronta*. Para viabilizar o atendimento da população que não tem condições de arcar com os financiamentos, há que se propor alternativas que possibilitem o acesso *gradativo* à moradia (tais como lotes urbanizados e materiais de construção) por meio de instrumentos que não impliquem, necessariamente, na aquisição da *propriedade* (como a concessão do direito real de uso e a concessão especial para fins de moradia).

É necessária a criação de linhas de financiamento para a reabilitação de áreas centrais principalmente das metrópoles. Muitos centros metropolitanos que são dotados de infraestrutura vêm sofrendo um significativo esvaziamento ao mesmo tempo em que as periferias continuam a crescer. Esta tendência contraria a orientação racional de desenvolvimento urbano, incentivando a extensão horizontal das cidades. O desafio é desenvolver projetos de reabilitação dos grandes centros em grande escala sem que implique na remoção da população hoje residente nos cortiços.

Outra demanda crescente verificada nos últimos anos é a das famílias que auferem renda mensal entre R\$ 1 mil e R\$ 2 mil e que cada vez menos têm acesso à moradia a preços de mercado. A construção por auto-financiamento tem se tornado uma alternativa também para a classe média, mas inexitem linhas de financiamento para esta modalidade, obrigando os incorporadores a recorrer a linhas de crédito comerciais e a juros de mercado, o que encarece o custo final das habitações.

Em 1997, o governo instituiu o Sistema Financeiro Imobiliário, por meio da Lei nº 9.514, cuja consolidação ainda depende de medidas adicionais do governo federal, tais como a redução das taxas reais de juros, a eliminação da discrepância entre a correção das prestações e saldos devedores, a instituição de mecanismos jurídicos de solução de questões contratuais entre credor e adquirente da habitação. Há também a necessidade de redução da carga tributária incidente sobre empresas e produtos voltados ao atendimento da população carente, uma vez que esta pode chegar, para as empresas da construção, a 43,61%³⁸ do resultado, elevando o custo final das habitações produzidas.

Em maio de 2002 foi instituído o *Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social*, com o objetivo de complementar, no ato da contratação, a capacidade financeira do proponente para pagamento do preço do imóvel ou o valor necessário para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações realizadas por instituições financeiras

³⁸ Fonte: Estudo do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Paraná, em Fevereiro de 2002.

(relativas às despesas de contratação, administração e cobrança e aos custos de alocação, remuneração ou perda de capital). Os recursos são oriundos do Tesouro Nacional e o empréstimo deverá comprometer até 20% da renda familiar bruta do beneficiário, com taxas de juros de 6% ao ano. O programa prevê a complementação da capacidade financeira do proponente que recebe renda mensal máxima de R\$ 580,00. Apesar de ser um programa importante para garantir moradia às famílias de baixa renda, os seus resultados ainda não podem ser avaliados porque recém foi iniciada a habilitação dos agentes financeiros aos recursos disponíveis.

O déficit habitacional da área rural não tem sido objeto de preocupação dos programas habitacionais. A diversidade das demandas habitacionais verificadas no campo exige medidas diferenciadas nos financiamentos: adaptação da periodicidade das prestações ao ciclo da atividade agrícola da família; adequação das garantias à realidade agrícola; concessão de subsídios para as famílias carentes; implementação vinculada de uma política agrícola e de reforma agrária; linhas de crédito para a melhoria dos imóveis e das condições de saneamento, abastecimento de água e eletrificação. As alocações orçamentárias anuais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) durante a administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso, têm diminuído e, de acordo com as estatísticas governamentais, de Janeiro a Novembro de 2000 o governo federal gastou apenas 35% do total do orçamento anual disponível para reforma agrária.

1.6.2 Nova Política Habitacional

Nos anos 90, os movimentos populares de moradia que atuam no Fórum Nacional de Reforma Urbana apresentaram no Congresso Brasileiro uma iniciativa popular subscrita por 1 milhão de eleitores³⁹, criando o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular, com o objetivo de implantar uma política habitacional nacional para a população de baixa renda. O projeto contém a concepção de um sistema descentralizado e democrático, em que Estados e Municípios também deverão constituir seus próprios Fundos de Moradia a serem geridos por Conselhos com a participação popular. Para utilizar os recursos destes fundos, Estados e Municípios deverão desenvolver programas de habitação de interesse social tendo como agentes promotores as organizações comunitárias, associações de

³⁹ De acordo com a Constituição Federal, os cidadãos podem apresentar projetos de leis de iniciativa popular mediante a subscrição de 1% do eleitorado nacional para projetos de lei de âmbito nacional.

moradores, cooperativas habitacionais populares ou de sindicatos. A população beneficiária seria aquela que vive em condições precárias de habitabilidade, em favelas, loteamentos clandestinos ou cortiços.

Este Projeto de Lei de iniciativa popular ainda encontra-se em tramitação na Câmara de Deputados, tendo recebido uma emenda substitutiva global, decorrente de acordo entre o governo federal, a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados e o Fórum Nacional da Reforma Urbana. Esta emenda substitutiva institui o *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social* (SNHIS), visando uma atuação integrada da União, Estados e Municípios na definição de diretrizes habitacionais e no planejamento das ações decorrentes.

O *Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social* (CNHIS) passa a ser o órgão central deste sistema, em que a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República é responsável pela gestão da aplicação dos recursos do FNHIS e a Caixa Econômica Federal, responsável pela sua operação. Os recursos deverão ser aplicados em programas de interesse social tais como produção de lotes urbanizados, urbanização de favelas, intervenção em cortiços e habitações coletivas de alugueis, construção ou reforma de equipamentos comunitários vinculados a projetos habitacionais, regularização fundiária e aquisição de material de construção.

O CNHIS terá a participação da sociedade civil e caráter deliberativo, com competência para dar cumprimento às atribuições do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, instituído pelo Estatuto da Cidade, no que tange à habitação de interesse social.

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social terá recursos oriundos de diversas fontes, dentre elas: empréstimos obtidos junto FGTS; de dotações do Orçamento Geral da União; do Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT (sem prejuízo dos programas de Seguro-Desemprego e de Abono Salarial); de recursos arrecadados no Programa Nacional de Desestatização; da alienação de imóveis da União; etc.

O Projeto de Lei aguarda a votação final pelo Plenário da Câmara dos Deputados para ser posteriormente analisado e aprovado pelo Senado Federal.

2 OS (DES)CAMINHOS DA MORADIA: MOVIMENTOS SOCIAIS E INSTITUCIONALIDADE POLÍTICA

Atualmente discute-se muito a questão do engajamento do indivíduo nas mais diversas atividades, como ordem política, social, ecológica, entre outras. O esboço da complexa rede de relações sociais que nos fazem mergulhar numa sociedade cujo produto, do fazer, do ter, ergue-se a uma velocidade que quase não sobra espaço para atividade que motive esses indivíduos a se organizarem, expor seus ideais e construir num espaço democrático valores que estão acima da prática individual.

O cenário no qual estamos imersos nos impele ao individualismo e nos empurra para uma concepção de que deixamos para os outros (políticos) a tarefa de fazer por nós, porque estamos preocupados em nossas tarefas cotidianas não sobrando tempo para refletir que o indivíduo que busca melhorias, mas que as deixa nas mãos de tais atores essa responsabilidade, não se dá conta que o processo é mais complexo do que ele imagina.

Aos movimentos sociais podemos a princípio chamá-los de termômetro social, é através dele, de suas lutas e reivindicações, chamando a atenção do poder para suas demandas, esmiuçando os problemas e mostrando que ele existe e o quanto é latente. Buscando por vias pacíficas, outras mais radicais a questão é exposta de forma que não se pode prescindir dos movimentos sociais, pois é através da capacidade organizativa de fazer pressão que consegue deliberar junto ao governo as garantias e melhorias que mudam profundamente a vida daqueles que dependem da ação dos movimentos sociais. É notável que em pleno século XXI, onde impera um neoliberalismo com práticas excludentes, junte-se a isso governos pouco comprometidos com as causas sociais, os despossuídos ficam à mercê de sua própria sorte.

Quando se pensa em movimentos sociais, logo lembramos do movimento dos sem-terra, que no Brasil são os mais conhecidos, são só por sua capacidade de organização e mobilização, mas por suas ações que causam impactos sociais e políticos (Santos 2008). Nessa perspectiva, o enfoque ora evidenciado abordará os *movimentos urbanos*, especialmente, o Movimento/Associação dos Sem Tetos e a sua luta pela moradia no Estado do Amapá.

Nesse sentido, analisar os movimentos sociais que compõem o cenário de luta envolvendo demandas por equipamentos coletivos (redes elétrica, de água, de esgoto, telefonia, serviço de saúde, educação, transporte coletivos etc.), e movimentos que ficaram conhecidos como novos movimentos sociais, os quais identificam novas formas de opressão,

relacionados à cidade e aos direitos sociais, são eles: movimentos por direitos civis e universais, ambientalistas, por direitos de grupos etários (de jovens, ou de idosos), ou de gênero (movimento feminista), étnicos, religiosos, sexuais, pela paz entre outros. As características desses movimentos são distintas daquelas que resultaram do modo de produção capitalista.

Ao fazer menção dos movimentos urbanos lembramos que estes são comumente designados como populares, não que sejam necessariamente movimentos populares, mas essa é uma referência fundamental que vai caracterizar a maioria dos movimentos reivindicatórios urbanos. Assim, conforme Santos (2008) apud Gohn (2002) a organização popular tem também um conteúdo político, qualitativamente distinto daquele dos movimentos reivindicatórios das camadas abastadas, as quais se mobilizam por melhorias relacionadas ao *status quo*.

A abrangência dos movimentos sociais urbanos vai além do caráter puramente reivindicatório, há grupos participando de movimentos acerca desse aspecto, dissolvendo-se logo depois de atendidas suas reivindicações. São urbanos por atuarem sobre uma problemática especificamente urbana relacionada ao uso do solo e dos equipamentos coletivos. Dessa forma, seu campo de atuação envolve os movimentos pela moradia, pela implantação ou pela melhoria dos serviços públicos, relacionados ao transporte público de qualidade, entre outras.

Por outro lado, essa organização popular só ocorrerá quando houver o cerceamento de determinado direito por parte do Estado e, assim, afetando a todos e de forma mais latente as camadas menos privilegiadas, isto é, a maioria da população, aqueles que moram precariamente em favelas, cortiços, nas periferias, em áreas insalubres (áreas de ressaca no caso da cidade de Macapá) ou ainda em prédios abandonados.

Segundo Santos (2008), o empobrecimento, a espoliação urbana ou a opressão política são os pressupostos para o surgimento das reivindicações populares, podendo esgotar-se à medida que são atendidas. Mas que a partir das experiências adquiridas poderão tecer uma rede de interação social, possibilitando compreender as questões específicas relativas às questões mais gerais que irão permitir a transformação de um simples movimento reivindicatório em um espaço de luta social.

Na análise marxista sobre movimentos sociais, o conflito entre capital e trabalho gera a luta de classes, principal motor da história. Para Gohn (2002), a classe operária industrial tem primazia no processo de luta social, e o movimento operário desempenha o papel de

vanguarda nas transformações sociais. Esta categoria de movimento social, a qual podemos chamá-lo de modelo clássico de movimento social, pois a partir de suas bases é que abrirá caminho para os movimentos sociais posteriores (“novos” movimentos sociais).

Assim, de acordo com Santos (2008), os movimentos urbanos podem adquirir um caráter policlassista, de maneira que congregará grupos diferentes quanto à situação econômica, ou podendo ainda apenas reunir indivíduos pertencentes às mesmas camadas mais pobre da população, como por exemplo, o caso do movimento por moradia.

2.1 VISÕES E VERTENTES DOS “NOVOS” MOVIMENTOS SOCIAIS

Um ponto a ser destacado se refere ao conceito de movimento social, como esses movimentos são analisados quanto a sua formação, dinâmica interna e seu projeto de sociabilidade, pois variados são os critérios utilizados pelos autores em sua caracterização, e como diferenciar um movimento social de outras ações coletivas que não necessariamente possam ser consideradas como movimentos sociais.

Por “novos” movimentos sociais compreendem-se os movimentos das mulheres, ecológicos, contra a fome, por moradia e outros, sinalizando em princípio um distanciamento do caráter classista que se configurava nos movimentos sindicais, operários em torno do mundo do trabalho, o que não significa que em determinados momentos históricos possam assumir uma contraposição com o sistema econômico e social vigente. Contudo, afirma Gohn que os novos movimentos sociais se contrapõem aos “velhos” e historicamente tradicionais movimentos sociais em suas práticas e objetivos.

Para Gohn (1995), os movimentos sociais

são ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de: conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo. (GOHN, 1995, p. 44)

Percebe-se a partir desta conceituação que os movimentos sociais possuem um caráter político (não é o mesmo que partidário), que fomentam e desenvolvem um cenário político de forças sociais na sociedade civil, contribuindo para o seu desenvolvimento

político. Acontece a politização das demandas socioeconômicas, políticas e culturais, as quais são inseridas na esfera pública da luta política.

Nesse sentido, os “novos” movimentos sociais desenvolvem ações particularizadas relacionadas às dimensões da identidade humana, deslocada das condições socioeconômicas predominantes, de modo que suas práticas não se aproximam de um projeto de sociabilidade diferenciada das relações sociais capitalistas, ou seja, não se voltariam para a transformação das atuais formas de dominação política e econômica, no sentido da construção de sociedade baseada na organização coletiva e no desenvolvimento das potencialidades humanas na direção não-capitalista.

Segundo Ilse Scherer-Warren (1996) tem emergido “novos” movimentos sociais

que almejam atuar no sentido de estabelecer um novo equilíbrio de forças entre Estado (aqui entendido como o campo da política institucional: o governo, dos partidos e dos aparelhos burocráticos de dominação) e sociedade civil (campo da organização social que se realiza a partir das classes sociais ou de todas as outras espécies de agrupamentos sociais fora do Estado enquanto aparelho), bem como no interior da própria sociedade civil nas relações de força entre dominantes e dominados, entre subordinantes e subordinados. (ILSE SCHERER-WARREN, 1996, p.49/50)

Na visão de Touraine (1977; 1989) movimentos sociais podem ser definidos como ações coletivas associadas à luta por interesses, associados à organização social, a mudanças na esfera social e cultural. Evidentemente, essa mobilização é realizada contra um opositor, que resiste. Na compreensão de GOHN (1997, p. 145), TOURAINE entende que os

movimentos sociais são frutos de uma vontade coletiva. “Eles falam de si próprios como agentes de liberdade, de igualdade, de justiça social ou de independência nacional, ou ainda como apela à modernidade ou à liberação de forças novas, num mundo de tradições, preconceitos e privilégios” (Touraine, 1978:35). Eles, movimentos, não seriam heróis coletivos, acontecimentos dramáticos, mas simplesmente parte do sistema de forças sociais dessa sociedade, disputando a direção de seu campo cultural. Ao mesmo tempo, Touraine assinalou que os movimentos são as forças centrais da sociedade por serem sua trama, o seu coração. Suas lutas não são elementos de recusa, marginais à ordem, mas ao contrário, de reposição da ordem. Ele chegou a postular que a sociologia contemporânea seria o estudo dos movimentos sociais, pois tratar-se-ia de um objeto de análise que traz o ator social de volta (...).

O caráter propriamente propositivo dos movimentos sociais fica mais claro nas análises de Casttels (1997), a quem se dedica grande influência nas produções sobre

movimentos sociais brasileiros em décadas anteriores, para quem, segundo nos indica Gohn (1995, p. 42), constituem os movimentos sociais *ações coletivas propositivas as quais resultam, na vitória ou no fracasso, em transformações nos valores e instituições da sociedade.*

De acordo com Tarrow (1994) os movimentos sociais surgem como expansão da atividade política a partir do século XIX, defendendo interesses particulares com o intuito de provocar mudanças institucionais, utilizando-se de formas de organização e atuação não-convencionais, ou seja, passeatas, atos de violência, protestos, entre outros.

A partir da crítica a centralidade da categoria trabalho na atualidade, o que tem levado muitos marxistas a voltar-se à obra de Marx e outros autores marxista como Lukács a fim de responder as ponderações e críticas à crise da “sociedade do trabalho”, Offe irá elaborar as bases para os denominados “novos movimentos sociais”. Segundo Offe (1992) as bases sociais desses novos movimentos seriam

1. A nova classe média, especialmente aqueles elementos que trabalham em profissões de serviços humanos e/ou no setor público;
2. Elementos da velha classe média, e
3. Uma categoria da população formada por gente a margem do mercado de trabalho ou em uma posição periférica respectivo a ele. (OFFE, 1992, p.181)

É nesse último caminho, ou seja, de reafirmar as potencialidades conflitivas dos “novos” movimentos sociais com as relações de produção capitalistas, que de fato não conseguem realizar e satisfazer os anseios por uma vida plena de sentido, que aponta o pensamento de Antunes (1997) ao afirmar que

(...) outras modalidades de luta social (como a ecológica, a feminista, a dos negros, dos homossexuais, dos jovens etc.) são, como o mundo contemporâneo tem mostrado em abundância, de grande significado, na busca de uma individualidade e de uma sociabilidade dotada de sentido. (ANTUNES, 1997, p. 86)

Verifica-se que uma visão de movimento social distanciado de uma concepção classista e de um projeto global de sociedade, voltada para a subjetividade, em si, poderia expressar uma preocupação com a condição do indivíduo. Contudo, essa visão de particularizar e individualizar os movimentos, sem levar em consideração que a própria subjetividade e individualidade apresentam-se contextualizadas numa teia de relações sociais, em que a grande maioria dos indivíduos encontra-se explorados pela lógica do capital, e que

qualquer movimento, que não tenha claros objetivos para além da ruptura com a exploração, podem ser absorvidos pela institucionalidade e, mesmo, assimilados como mantenedores em última instância de uma ilusória participação social na estrutura do poder.⁴⁰

Sabe-se que o fim último da ação humana é alcançar a felicidade, só que este objetivo, imanente ao ser humano, difere quanto a sua natureza, finalidade. Entretanto, é máxima a participação do ser humano em processos coletivos para que ele possa vivenciar experiências que promovam a consciência auto-emancipadora e desperte-o para a busca da *omnilateralidade*.⁴¹ Neste sentido, os movimentos sociais agem inicialmente como mediadores no processo de busca de respostas às interrogações suscitadas no cotidiano, projetando-se para uma perspectiva maior do que os problemas da cotidianidade.

Como afirma Antunes (1997),

Decisivo aqui é referir que a consciência é originada no interior da vida cotidiana. É na cotidianidade que as questões são suscitadas e as respostas dos indivíduos e das classes são uma constante busca de indagações que se originam na vida cotidiana, onde as questões lhes são afloradas. As respostas às questões mais complexas são, entretanto, mediatizadas. (ANTUNES, 1997, p. 117)

Devendo ocorrer um reconhecimento do ser no outro e, particularmente, no gênero humano, entretanto, as classes sociais, segundo Antunes (1997), particularizam e limitam o ser social, e a generidade cai numa profunda abstração, pois o homem que pertence a determinada classe não se reconhece no outro, que pertence a outra classe. Na perspectiva do capital, os projetos individuais são conformados aos interesses de uma classe social econômica e socialmente dominante, fazendo-se acreditar que existe liberdade para promover as potencialidades humanas.

No entendimento de Lukács, citado por Antunes (2001), os indivíduos

elevam-se até o ponto de adquirirem uma voz cada vez mais articulada, até alcançarem a síntese ontológico-social de sua singularidade, convertida em

⁴⁰ Neste sentido, podemos observar as permanentes tentativas de recolocar e condicionar os Movimentos dos Trabalhadores Rurais no Brasil aos desígnios do projeto de reforma agrária oficial, o que significaria imprimir ao movimento uma feição nitidamente propositiva, ou seja, de suas práticas e seus objetivos se manterem nos estreitos limites das relações de produção capitalistas. Enquanto os métodos de financiamento e produção dos acampamentos rurais não se chocam com os interesses dos grandes proprietários e se condicionam às relações de mercado, nenhuma objeção encontra na institucionalidade e até são constantemente incentivados. Na medida em que entram em confronto aberto com direito de propriedade, o que se dá através das ocupações, ultrapassa-se os limites da aceitabilidade oficial, tendo o Estado que utiliza o aparelho de repressão policial para desmobilizar e desarticular os movimentos sociais.

⁴¹ Antunes refere-se ao desenvolvimento de universalidade do ser – generidade, como consciência auto-emancipadora, do seu ser para si mesmo, que se reconhece no outro e busca a *omnilateralidade*.

individualidade, como gênero humano, convertido neles, por sua vez, em algo consciente de si. (LUKÁCS apud ANTUNES, 2001, p. 118)

Com isso, os “novos” movimentos sociais para possibilitarem aos indivíduos a sociabilidade coletiva e plena de sentido necessitam construir e desenvolver ações para além das formas atuais de sociabilidade capitalistas, questionando a ordem do capital, não se perdendo no campo de ações fenomênicas, imediatas e particularizadas. Essas ações são importantes na medida em que estiverem vinculadas a um projeto mais amplo de sociedade, que se constitua em alternativa ao capitalismo.

Se os movimentos se restringem às lutas cotidianas limitadas às reivindicações setoriais, desarticuladas com outras mobilizações, passam a se configurar como ações paliativas e insuficientes para possibilitar mudanças estruturais, fechando-se em si mesmos. Para tanto, ressalta Antunes(1997), de forma acertada que

É imprescindível articular estas ações mais imediatas com um projeto global e alternativo de organização societária, fundamentado numa lógica onde a produção de valores de troca não encontre nenhuma possibilidade de se constituir num elemento estruturante. (ANTUNES,1997, p. 81)

Dessa forma, os movimentos sociais participam da mudança social histórica de um país, podendo assumir um caráter tanto progressista quanto conservador ou reacionário, disso dependerá das forças sociopolíticas a que estão articuladas e dos projetos políticos que constroem com suas ações. Ou seja, depende do contexto sócio-histórico e da aplicabilidade política e econômica.

2.2 CONCEITUANDO OS MOVIMENTOS SOCIAIS: CONFLITO DE POSIÇÕES

Apesar de não haver uma definição única e universalizante de movimentos sociais (GOHN, 1997; 1982b), entende-se que representam o conjunto de ações coletivas dirigidas tanto à reivindicação de melhores condições de trabalho e vida, de caráter contestatório, quanto inspirado pela construção de uma nova sociabilidade humana, o que significa, em última análise, a transformação das condições econômicas, sociais e políticas fundantes da sociedade atual.

Reconhece-se que numerosos autores se propuseram estudar os movimentos sociais em seu desenvolvimento histórico, na sua composição social, em sua dinâmica interna, em sua metamorfose com o poder, enfim em sua capacidade de não só imprimir novas configurações às relações sociais, mas de se tornarem potencialidades transformadoras e reconstrutivas de uma sociabilidade diferenciada.

Dessa forma, pode-se encontrar orientações, representar vários paradigmas, com os quais se procura apreender os movimentos sociais ou intervir em seu processo, destacando-se as leituras empreendidas por MARX (1982; 1979), GRAMSCI (1966a; 1966b; 1968; 1976), LUCKÁCS (1979a, 1979b), HOBBSAWM (1970a; 1970b; 1982), e mais recentemente os ideólogos dos denominados “*novos movimentos sociais*”, que na visão de Gohn (1995),

(...) foi expressão cunhada na Europa, nas análises de Claus Offe, Touraine e Melucci e diz respeito aos movimentos sociais ecológicos, das mulheres, pela paz e etc. Os novos movimentos se contrapõem aos velhos movimentos sociais, em suas práticas e objetivos, ou seja, se contrapõem ao movimento operário-sindical, organizado a partir do mundo do trabalho. (GOHN,1995, p.44)

A tipificação esboçada pelos expoentes dos “novos” movimentos sociais, particularmente quanto à classificação em velhos e novos, pode representar, em si mesma, um outro olhar em relação às formas históricas de organização e mobilização da classe que vive do trabalho, caracterizadas como algo a ser repensado e, em última análise, deslocadas do atual contexto histórico, objetivando-se que o paradigma e as formas de organização dos novos movimentos sociais sejam incorporados pelo movimento dos trabalhadores, colocando em segundo plano a exigência de uma nova sociabilidade, diversa do Capitalismo.

Neste sentido, torna-se fundamental analisar outros autores como MESZÁROS (1981; 1985; 1989), ANTUNES (1997; 2001) e LESSA (1996; 1997), cuja perspectiva supera a visão de movimento social e de organização da classe que vive do trabalho em uma direção corporativa e localizada, para projetar-se como realidade que vivencia os problemas concretos e específicos, mas que tem objetivos comuns com outros movimentos, na medida em que apontam para a superação da sociabilidade do sistema destrutivo do capital. Assim, de acordo com Antunes (2001) a classe trabalhadora

(...) no mundo contemporâneo é mais complexa e heterogênea do que aquela existente durante o período de expansão do fordismo. O resgate do sentido de pertencimento de classe, contra as inúmeras fraturas, objetivas e subjetivas, impostas pelo capital, é um dos seus desafios mais prementes. Impedir que os trabalhadores precarizados fiquem à margem das formas de organização social e política de classe é desafio imperioso no mundo contemporâneo. O entendimento das complexas conexões entre classe e gênero, entre trabalhadores “estáveis” e trabalhadores precarizados, entre trabalhadores nacionais e imigrantes, entre trabalhadores qualificados e trabalhadores sem qualificação, entre trabalhadores jovens e velhos, entre trabalhadores incluídos e desempregados, enfim entre tantas fraturas que o capital impõe sobre classe trabalhadora (...) (ANTUNES, 2001, p. 227).

Para Marx, os movimentos sociais, expressos na luta dos trabalhadores e demais oprimidos pela lógica do capital, entram freqüentemente em conflito com a sociabilidade dominante na medida em que superam os mecanismos que os restringem aos interesses imediatos e particularizados, dirigindo-se para a constituição de novas relações sociais e econômicas. As aquisições no marco do capitalismo, como a emergência de *leis reguladoras da exploração social*, são analisadas da seguinte forma por Marx (1979) em *O Capital*:

O estabelecimento de uma jornada de trabalho é o resultado de uma luta multissecular entre o capitalista e o trabalhador. A história dessa luta revela duas tendências opostas. Compare-se, por exemplo, a legislação inglesa do século XIV até à metade do XVIII. Enquanto a legislação fabril moderna reduz compulsoriamente a jornada de trabalho, aqueles estatutos procuram prolongá-la de forma coercitiva. Sem dúvida, as pretensões do capital no seu estado embrionário, quando começa a crescer e se assegura o direito de sugar uma quantidade suficiente de trabalho excedente não através da força das condições econômicas, mas, através da ajuda do poder do estado se apresentam bastante modestas, caso comparadas com a jornada de trabalho resultante das concessões que, rosnando e resistindo, tem de fazer na idade adulta (MARX, 1979, p.307).

Mais adiante, em sua análise profunda do capitalismo, em *O Capital*, Marx (1979) esclarece, de forma sublime, que

A história da regulamentação da jornada de trabalho em alguns ramos da produção e a luta que ainda prossegue em outros para se obter essa regulamentação demonstra palpavelmente que o trabalhador isolado, o trabalhador como vendedor “livre” de sua força de trabalho sucumbe sem qualquer resistência a certo nível de desenvolvimento da produção capitalista. A instituição de uma jornada normal de trabalho é, por isso, o resultado de uma guerra civil de longa duração, mais ou menos oculta, entre a classe capitalista e a classe trabalhadora. Começando essa luta no domínio da indústria moderna, travou-se primeiro na terra natal dessa indústria, a Inglaterra (MARX, 1979, p. 341).

Daí se defender, na linha de uma visão marxista que os “novos” movimentos sociais podem adquirir um significado para além das relações sociais atuais na medida em que assumam um projeto social, político e econômico que aponte para a construção de uma sociabilidade plena de sentido e diferenciada das relações de produção e de dominação política do capital, criando assim as condições para o desenvolvimento real das potencialidades e da subjetividade humana.

Nesta mesma linha de raciocínio Gohn (2002), comenta que:

Entretanto, devemos reconhecer que o marxismo, aplicado ao estudo dos movimentos sociais operários e não-operários, não é apenas uma teoria explicativa, mas é também uma teoria orientadora para os próprios movimentos. Por isso muitas vezes suas análises se assemelham a um guia de ação, porque estão voltadas não apenas para o entendimento analítico dos problemas envolvidos, mas refletindo a prática que se tornará práxis histórica (GOHN, 2002, p. 173).

A análise dessa teoria dispõe de elementos que comporão a base do movimento. As teorias marxistas sobre os movimentos sociais não abandonaram a problemática das classes sociais. Ela é utilizada para refletir sobre origem dos participantes, os interesses do movimento, assim como o programa ideológico que fundamenta suas ações.

Ainda sob a ótica marxista, Gohn, afirma que

Marx não se preocupou em criar uma teoria específica sobre os movimentos sociais, sobre a classe operária, o Estado ou qualquer outro ponto específico. Ele desenvolveu um estudo da sociedade capitalista, a partir de sua gênese histórica, e localizou no estudo da mercadoria o ponto de partida para a compreensão de todo o processo de acumulação e desenvolvimento das relações sociais capitalistas (GOHN, 2002, p. 176).

Contudo, a preocupação em estudar o sistema capitalista e sua forma de acumulação lançou as bases que criariam os movimentos sociais, a partir dos atores envolvidos, digo, os oprimidos, a classe operária, espoliada, detentora da força de trabalho. Na fábrica, lugar fértil para insurgência, lugar “habitado” por indivíduos que passam a maior parte do seu tempo, contribuindo para acumulação capitalista, não existiria o lugar ideal para uma categoria essencial nos movimento sociais, a práxis social, como afirma Gohn:

O desenrolar das relações capitalistas no interior das unidades produtivas levou à reflexão sobre uma categoria que se tornará central nos estudos dos

movimentos da classe operária e da própria burguesia: a práxis social (...) A práxis significativa refere-se à práxis transformadora do social, que se realiza em conexão com atividade teórica, por meio da atividade produtiva e/ou atividade política (GOHN, 2002, p. 176).

O conceito de práxis é fundamental no marxismo, pois ele articula teoria e prática, assim a práxis teórica possibilita a crítica, a interpretação e a elaboração de projetos de transformação significativos.

Dessa forma, surge a *práxis política* – como suporte do resgate da categoria movimento social em Marx e sua contribuição para a análise sobre os movimentos sociais – que é fundamental na articulação entre a práxis teórica e a práxis produtiva, mediada pelas condições estruturais do desenvolvimento do processo social, de forma a conduzir ao utilitarismo de suas ideais. Para tanto, segundo Gohn (2008) apud Ssherer-Warren (1987),

A manifestação de interesses comuns e a realização dos que vivem sob as mesmas condições de exploração criam a possibilidade de uma consciência de classe. Quando as classes conscientes geram um movimento social e uma organização de classe, desenvolvem uma ideologia própria (SCHERER-WARREN, 1987, p. 34 Apud GOHN, 2002, p. 177).

Outro aspecto relacionado dos movimentos sociais corresponde à questão da *hegemonia popular ou contra-hegemonia*, analisando as teorias gramscianas, bem como a relevância das teorias que darão suporte aos movimentos sociais. Assim, Gohn (2002) considera que a articulação de elementos dispersos e fragmentados no cotidiano dos indivíduos, expressos por representações e pela práxis, baseadas no senso comum, conteria o germe e a possibilidade da transformação social, pela politização e transformação da consciência das massas. E os intelectuais teriam papel relevante neste processo.

As demandas conquistadas pelos movimentos sociais não significa a benevolência ou predisposição do Estado em atendê-las, mas o que há por trás disso é a correlação de forças – processo dialético, conflituoso e contraditório - que o forçará a discussão e implementação de tais demandas, pois como afirmar Gohn,

ninguém induz ninguém sozinho, há um sistema de correlação de forças no qual a cada pressão há uma resposta ou uma atuação antecipada às pressões. É uma luta. Se algum de democratização é obtido no processo, é graças às lutas e não à clarividência ou à predisposição de algum ator ou setor governamental (GOHN, 2002, p. 188).

A partir da noção do urbano como sendo um lugar decisivo da luta de classes e do processo de urbanização como parte da divisão social do trabalho, não há como desvincular a análise do movimento social urbano com movimentos sociais ligado à produção, evocando diretamente a questão do poder político, de forma que “um simples movimento reivindicatório só se transforma efetivamente em movimento social urbano se articular somente os interesses fundamentais de uma classe, conflitantes e contraditórios”, afirma Gohn (2002, p. 200).

Dessa forma, o urbano é visto como “o lugar privilegiado da reprodução da força socializada das forças produtivas humanas e materiais, e, portanto, ao mesmo tempo, do trabalho morto e do trabalho vivo” (GOHN, 2002, p. 200 apud LOJKINE, 1980, p. 313).

A experiência adquirida, a experiência como práxis, experiência como produto que nasce na luta, na luta de classes. Dessa forma, os homens, pela experiência se tornam sujeitos, experimentam situações e relações produtivas como necessidades e interesses, como antagonismo. Eles tratam essa experiência em sua consciência e cultura e não apenas a introjetam. Elas não têm um caráter apenas acumulativo. Ela é fundamentalmente qualitativa (Gohn, 2002). A importância atribuída à experiência está no fato de que a luta de classes é um processo em constante formação é a luta que as forma, a classe se constrói na luta.

2.3 CONTEXTO HISTÓRICO DE AFIRMAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

É importante neste trabalho ter a compreensão do contexto histórico de afirmação, pelos autores, dos denominados “*novos*” movimentos sociais, como forma de organização e mobilização alternativa às formas históricas de aglutinação e luta do operariado e demais trabalhadores.

Conforme Antunes (2001), a sociedade contemporânea vem presenciando

profundas transformações, tanto nas formas de materialidade quanto na esfera da subjetividade, dadas as complexas relações entre essas formas de ser e existir da sociabilidade humana. A crise experimentada pelo capital, bem como suas respostas, das quais o neoliberalismo e a reestruturação produtiva da era da acumulação flexível são expressões, têm acarretado, entre tantas conseqüências, profundas mudanças no interior do mundo do trabalho. Dentre elas podemos inicialmente mencionar o enorme desemprego estrutural, um crescente contingente de trabalhadores em condições precarizadas além de uma degradação que se amplia, na relação metabólica entre o homem e a natureza, conduzida pela lógica societal

voltada prioritariamente para a produção de mercadorias e para a valorização do capital (ANTUNES, 2001, p. 15).

Os movimentos sociais, sejam *novos* ou *tradicionais*, encontram-se contextualizados em meio à essas transformações ocorridas na economia, a expansão dos mercados, marcados pela profunda crise estrutural da economia mundial e pelas mudanças nos modelos de organização da produção e do trabalho sob inspiração fordista para um padrão de flexibilização das relações de trabalho e produtivas baseadas no toyotismo.

Uma compreensão adequada dos movimentos sociais deve partir de uma análise totalizante das condições de reprodução do capital na atualidade, a partir das mudanças verificadas na sociedade, tanto de ordem econômica, como política, social e tecnológica. Para tanto, é fundamental desvelar os elementos da globalização ou, para outros, da mundialização do capital⁴².

Partindo dos Estados Unidos (EUA) para a linguagem econômica internacional, o termo “global” expandido-se para todos os lugares do mundo, sendo acolhido pelos pesquisadores sem qualquer margem de crítica, com raras exceções, principalmente do campo marxista. Desde o começo dos anos 80, as universidades americanas trabalham o termo dentro de uma economia de mercado, de administração de empresas, principalmente em nível dos grandes grupos internacionais.

As maiores escolas de Administração de Empresas de Harvard, Columbia, Stanford etc. popularizaram o termo. Em pouco tempo tomou conta dos discursos que tentam legitimar teoricamente a prática política neoliberal. Os escritores nas áreas da economia e da política financeira acolheram sem precauções nem limitações o termo global, apesar de impreciso (CHESNAIS, 1996, p.23).

Geralmente, a globalização é associada ao progresso técnico, com isso tende a ser encarada como necessária e benéfica para todos os povos civilizados. Os países subdesenvolvidos ou em via de desenvolvimento deveriam por esse motivo adaptar-se sem

⁴² Na visão de ANTUNES (2001, P. 27), “*expansionista, desde seu microcosmo até sua conformação mais totalizante, mundializado, dada a expansão e abrangência do mercado global, destrutivo e, no limite, incontrolável, o sistema de metabolismo social do capital vem assumindo cada vez mais uma estruturação crítica profunda. Sua continuidade, vigência e expansão não podem mais ocorrer sem revelar uma crescente tendência de crise estrutural que atinge a totalidade de seu mecanismo. Ao contrário dos ciclos de expansão alternados com crises, presença de um depressed continuum que, diferentemente de um desenvolvimento auto-sustentado, exibe as características de uma crise cumulativa endêmica, mais ou menos uma crise permanente e crônica, com uma perspectiva de uma profunda crise estrutural. Por isso é crescente, no interior dos países capitalistas avançados, o desenvolvimento de mecanismos de “administração das crises”, como parte especial da ação do capital e do Estado visando deslocar e transferir as suas maiores contradições atuais.*”

restrições à dinâmica e aos propósitos da proposta global. A globalização é o produto mais acabado da economia de mercado do final do século. Já não existem dois mundos como na época da guerra fria, em que blocos de poder, o soviético e o americano se ameaçavam.

E não foram poucos os fatos históricos que surpreenderam todo o mundo na década de 80, e início dos anos 90. Entre eles destacamos: a queda do muro de Berlim em 1989, o fim da denominada Guerra Fria entre EUA e URSS, o desmoronamento da URSS e a formação de vários Estados Soberanos como Ucrânia, Rússia, Lituânia, Letônia, entre tantos outros. E por fim o avanço desenfreado e gigantesco do progresso tecnológico. Como expressão das forças econômicas, a adaptação dos países deve ser levada a efeito mediante a liberalização e desregulamentação, que as empresas tenham liberdade de ação e movimento e que todos os setores da via humana.

Assim, apesar da enorme taxa de desemprego que se abate sobre os países, principalmente os de economia atrasada, e mesmo diante da crise social e financeira pelas quais passam a maioria das nações os organismos internacionais reconhecem esses fenômenos como contingências pelas quais devem passar os Estados para gozar os benefícios da globalização, conforme a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CHESNAIS, 1996, p. 25). Ocorre um aprofundamento ou ampliação do processo de internacionalização do capital. Assim, conforme Santos (1996),

(...) a mais-valia no nível global contribui para ampliar e aprofundar o processo de internacionalização que alcança um novo patamar. Agora se mundializa: a produção, o produto, o dinheiro, o crédito, a dívida, o consumo, a política e a cultura. Esse conjunto de mundializações, cada qual sustentado, arrastando, ajudando a impor a outra, merece o nome de globalização (SANTOS, 1996, p. 163).

Portanto, são diversas e antigas as instituições e indicações mais ou menos notáveis de globalizações, e que o atual contexto significa um grau maior de internacionalização da economia. A internacionalização da produção, a revolução tecnológica nas comunicações, o avanço da informática no processo produtivo, a reestruturação da relação capital e trabalho têm influenciado a questão social: tudo isso mexeu com os valores, as crenças, a lógica, o pensamento e as práticas, de acordo com (IANNI, 1995).

O primeiro elemento realçado pelos autores seria a tendência à formação de blocos internacionais de poder, a fim de regulamentarem as relações econômicas entre os mesmos e aprofundar a circulação de bens, capital e serviços. As condições para isso deveriam ser

criadas pelos Estados no campo institucional, de modo a proporcionar padrões para as novas relações econômicas. Com essas mudanças as condições de vida e de consumo da população em geral melhorariam.

Entretanto, os dados revelam as profundas contradições sociais e a mazela sem precedente das desigualdades. A linguagem dos autores, em geral, parecem destacar apenas a questão do mercado, como se esta categoria fosse a fundamental. Os blocos econômicos são associações de países, muitas vezes, fazendo parte de uma mesma região geográfica, como Europa, Ásia, América, etc., esses países que formam grandes blocos estabelecem através de tratados internacionais relações comerciais privilegiadas entre si, e atuam em “conjunto” no mercado. Planejam formar zonas de livre comércio pela diminuição gradual das barreiras alfandegárias, estreitando as relações econômicas entre os países, aumentando a interdependência.

Outra marca da globalização seria a denominada “Revolução Tecnocientífica”, cuja tônica embeleza os autores, é rápida a transformação técnica, principalmente na área da informática e da microeletrônica, comunicação e transportes. Essas inovações serviriam para incrementar o comércio e a circulação de capitais em nível mundial. Essas inovações têm desencadeado mudanças nos padrões de organização do trabalho e da produção de mercadorias e serviços.

O anterior método fordista de organização fabril e industrial, que se caracterizava pela produção em massa e bens, aumento do rendimento dos trabalhadores para promover o incremento do consumo no mercado, rigidez na localização das e nos métodos de produção de mercadorias, foi aos poucos perdendo espaço para o modelo japonês toyotista que se caracterizava pela flexibilização dos padrões de produção de bens e serviços, pelo aumento da produtividade mediante baixos custos e diminuição de salários, deslocamento de ramos inteiros da produção de países para outros, de acordo com as condições oferecidas pelos países onde irão se instalar, liberdade de contratação em todos os países, além de produzir uma desarticulação e complexização e fragmentação da classe trabalhadora.

Diante disso, alerta Antunes (2001), que apesar da heterogeneização, complexização e fragmentação da classe trabalhadora

As possibilidades de uma efetiva emancipação humana ainda podem encontrar concretude e viabilidade social a partir das revoltas e rebeliões que se originam centralmente no mundo do trabalho; um processo de emancipação simultaneamente do trabalho, no trabalho e pelo trabalho. Essa rebeldia e contestação não excluem nem suprime outras, igualmente importantes. Mas, vivendo numa sociedade que produz mercadorias, valores

de troca, as revoltas do trabalho acabam tendo estatuto de centralidade. Todo o amplo leque de assalariados que compreendem o setor de serviços, mais os “trabalhadores terceirizados”, os trabalhadores do mercado informal, os “trabalhadores domésticos”, os desempregados, os sub-empregados, etc., pode somar-se aos trabalhadores diretamente produtivos e por isso, atuando como classe, construir no segmento social dotado de maior potencialidade anticapitalista. Do mesmo modo, a luta ecológica, o movimento feminista e tantos outros novos movimentos sociais têm maior vitalidade quando conseguem articular suas reivindicações singulares e autênticas com a denúncia à lógica destrutiva do capital (no caso do movimento ecológico) e ao caráter fetichizado, estranhado e dê-s-realizador do gênero humano gerado pela lógica societal do capital (no caso do movimento feminista) (ANTUNES, 2001, p. 216).

Neste contexto, o aperfeiçoamento dos meios de comunicação toma conta da vida de milhões de pessoas, modelando suas condutas e modo de pensar, relacionado a experiência particular aos acontecimentos internacionais. No campo habitacional, as políticas têm variado no período de avanço das tecnologias. Ainda, na teoria política e na História têm surgido concepções e idéias que expressam bem a que ponto chegou a justificação filosófica e política da Globalização e de seu segmento político propriamente dito: o neoliberalismo. Proclamou-se o fim da história e o começo de uma nova era (FUKUYAMA, 1992; ANDERSON, 1992). A hegemonia de um único sistema: a americano. O fim das ideologias: o envelhecimento do marxismo. Coisas que só poderiam vir de especuladores.

No campo social, o Estado de Bem-Estar social estaria em declínio, em razão de sua crise histórica, e a necessidade de um Estado Mínimo, no sentido de que o Estado deveria se ausentar do mercado e deixar que as atividades econômicas fossem desenvolvidas pelos agentes da economia: capital e trabalho. Foi nesse ambiente de profundas contradições do sistema capitalista, que destrói forças produtivas e mantém a maioria da sociedade em estado de exploração e alienação, que se proliferam teorias sobre os movimentos sociais, e muitas delas se baseiam em pressupostos equivocados, que necessitam serem repensados e discutidos permanentemente.

2.4 COOPTAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PELO ESTADO

Na teoria marxista encontram-se os suportes que irão abrir as perspectivas necessárias para emergir os primeiros movimentos sociais, mesmo no contexto atual de lutas, sua influencia é sentida, como é destacado nos estudos marxistas contemporâneos, é que os movimentos não surgem espontaneamente. O que gera os movimentos sociais são

organizações de cidadãos, de consumidores, de usuários de bens e serviços que atuam junto a bases sociais mobilizadas por problemas em virtude de seus interesses do dia-a-dia. Eles não existem a *priori*, tornam-se movimentos pelas ações dos homens da história. Organização e consciência serão fatores decisivos para explicar o seu desenrolar (GOHN, 2002).

Os conflitos sociais que estão na base dos movimentos sociais figuram como peças essenciais na engrenagem da economia globalizada, uma vez que o Estado atua de forma sistemática para desativar suas bases e organização, cooptando seus líderes com cargo públicos ou institucionalizando suas demandas, tornando burocrática sua ação, de forma que enfraquece o movimento, a partir do momento que os indivíduos percebem que os interesses coletivos são preteridos em detrimento próprio.

No entanto, a complexidade dessa conjuntura não é de fácil assimilação, devido à sutileza empregada nas ações, e noutras vezes a correlação de forças faz-se sentir impiedosamente nos membros dos movimentos.

No decorrer da década de 1990 uma nova conjuntura se instala no mundo, a era da globalização ganha força, suas raízes aprofundam-se mudando a dinâmica global e com ela os movimentos sociais. A diversidade de movimentos sociais, os projetos políticos, articulações, tipos de liderança entre outros, resultaram numa diversidade de movimentos no que diz respeito aos temas e problemas. O cenário que brotou a partir daí foi de que a cisão básica não reside em novos movimentos sociais (questões de gênero, raça, sexo, ecológicos etc.) e antigos (movimento operário clássico); a diferença é entre *novos movimentos*, entende-se como luta pela moradia e equipamentos coletivos em geral, e, *antigos movimentos* populares, tipo sociedades de amigos de bairros, associação de moradores etc. A observação que se pode fazer a esse respeito é que diferenciação básica se dá na forma de fazer política, visto que as articulações sempre existiram, tanto nos antigos quanto nos novos.

Ocorre uma espécie de hegemonia dos movimentos populares diante dos movimentos sociais e a maioria dos movimentos populares lutaram por terra, casa, comida, equipamentos coletivos básicos. Ou seja, necessidades sociais materiais básicas elementares à sobrevivência, direitos sociais básicos elementares. A percepção que se tem acerca do que afirma a autora consiste numa ressalva, entende-se que movimentos populares e movimentos sociais, não são movimentos disjuntos, como elementos desconectados de sua realidade, o que há são variações dos projetos e demandas almejados. Conforme a distinção a seguir proposta por Gohn (2008) afirmando que os movimentos populares são formas de resistência e os novos movimentos sociais são luta pela inclusão e não pela integração social, dois fenômenos sociais distintos.

Para a conquista das demandas o Estado tem aí seu papel central, a questão não está em ser contra o Estado, mas pressioná-lo, despertando-o para os problemas existentes. Isto pode ser algo inviável em alguns casos, pois o Estado não integra, ele desagrega, suas políticas sociais consolidam a fragmentação social por intermédio de ações compensatórias que não têm resolvido os problemas de ordem estrutural – como a fome e o desemprego, por exemplo. Disto resulta que a institucionalização dos conflitos sociais venha sendo adotada estrategicamente pela sociedade política para dirimir a ação dos movimentos sociais.

Na arena de luta dos movimentos sociais os partidos políticos tiveram aí sua influência, os partidos tradicionais de esquerda sempre priorizavam o movimento operário e tinham os outros movimentos sociais como coadjuvantes da luta principal, construída nos locais de produção. No entanto, os novos partidos de esquerda ou da social-democracia os vêem como interlocutores próprios, independentes, demarcando seus projetos, mostrando sua visão do processo de mudança e transformação social.

O período conhecido na história brasileira como a fase da redemocratização, resultou também na redefinição da ação dos movimentos sociais, esse processo levou à institucionalização de alguns movimentos, criaram-se secretarias governamentais, setores especiais e secretarias de sindicatos. No entanto, os movimentos populares mais combativos criaram estruturas nacionais próprias como, Central dos Movimentos Populares (CMP) ou alinharam-se a ONGs, cujo objetivo também era a articulação em âmbito nacional, pois, embora os movimentos sociais tenham decrescido em número, fortaleceram-se qualitativamente por intermédio destas.

Contudo, no bojo político, as conjunturas favorecem a alternância de representantes de partidos políticos antagônicos, proporcionado pelo sistema democrático que ora vigora, no entanto, observa-se que não impera interesses coletivos, na realidade não é a representação dos interesses gerais, como afirmam os discursos. A figura de um governo significa a vitória de uma dada ala de forças políticas e, portanto, nem todos os movimentos têm “caminho aberto” para se expressar diante de um governo só porque esse se elegeu pelo sufrágio popular (Gohn, 2002).

O movimento social na atualidade suscita muitas interpretações decorrentes de fatores distintos, pois há várias abordagens conceituais de difícil comparação, Gohn comenta que, primeiro: as mudanças nas ações coletivas da sociedade civil, no que tange a seu conteúdo, suas práticas, suas formas de organização e bases sociais; segundo: mudança nos paradigmas de análises dos pesquisadores; terceiro: mudanças na estrutura econômica e nas políticas

estatais. Assim, resulta dessas alterações que um conjunto díspar de fenômenos sociais tem sido designado como movimentos sociais.

Essas relações são observadas quando um movimento social deixa de ser movimento, se institucionaliza, tornando-se uma ONG, por exemplo, embora continuando fazendo parte de um movimento mais amplo. Uma associação de moradores institucionalizada é uma organização social, no entanto, faz parte de um movimento social mais amplo que é o movimento comunitário de bairro. Mas, não se pode generalizar, afirmando que tudo que estiver no âmbito não-institucional é caracterizado como movimento social. Os movimentos usualmente se articulam com outras formas institucionalizadas e a força social que poderão ter está diretamente relacionada com essas articulações. Infere-se com isso que os movimentos necessariamente precisam se articular com as forças políticas que estão no poder.

Cercando-se de cuidados para não deixar uma formulação imprecisa do conceito de movimento social, segundo Gohn (2002), os movimentos sociais referem-se à ação dos homens na história. Esta ação envolve um fazer – por meio de um conjunto de procedimentos – e um pensar – por meio de um conjunto de idéias que motiva ou dá fundamento à ação. Trata-se de uma práxis, portanto. Os movimentos sociais assemelham-se ao movimento das marés que vão e voltam, variando sua força. Sendo assim, os movimentos vão e voltam segundo a dinâmica do conflito social, da luta social, da busca do novo ou reposição ou conservação do velho.

Destaca-se ainda que nem todo movimento social está sempre voltado na luta contra o capitalismo, tendo a determinação econômica em última instância. Disso resulta que as lutas das mulheres no movimento feminista é um bom exemplo para esclarecer o campo de ação dos movimentos, não subjugado a nenhuma escala de seja ela principal ou secundária. Outro alerta necessário sobre a concepção ampliada de movimento social é que nem tudo que muda na sociedade é sinônimo ou resultado da ação de um movimento social. Movimentos sociais são uma das formas possíveis de mudança e transformação social (Gohn, 2002).

Outro aspecto contido no movimento social é concepção de classe e atores sociais. Esta se refere às ações dos indivíduos enquanto agentes produtores e reprodutores socioeconômicos, mas essa categoria não abrange as dimensões dos fenômenos da vida social. Dessa forma cria-se a categoria de atores sociais, não como contraponto, mas como categoria de análise enquanto “ator” e classe como conceito, para melhor esclarecer,

A força social, motor dos movimentos sociais, surge não apenas de carências, mas necessariamente deve-se traduzir em demandas, as quais poderão se transformar em reivindicações, através da ação coletiva. Esse processo é parte constitutiva da formação de um movimento social. As carências até a formulação das reivindicações são frutos da ação concreta dos homens na conjuntura sócio-política da qual estão imersos. “O conjunto desses fatores – carências, legitimidade da demanda, poder político das bases, cenário conjuntural e cultura política do grupo – resultará na força social de um movimento, gerando o campo de forças do movimento social conforme Gohn, 2002.

2.5 APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Ao longo da história da humanidade, o homem sempre lutou por posses, especialmente por terra e isso tem gerado conflitos permanentes. Far-se-á aqui uma breve análise sobre a problemática da apropriação do espaço urbano, enfocando os processos que dificultam o acesso a terra e aquisição de moradia. De acordo com Santos (2008), a propriedade urbana tem uma função social e esta “é dada pela destinação social, relacionada à garantia de que todos tenham acesso à moradia digna, evitando-se a concentração abusiva da propriedade da terra e impedindo que imóveis fiquem vazios ou abandonados”. A questão da especulação imobiliária aqui apontada serve de exemplo para explicar um dos aspectos segregacionista no que tange ao espaço urbano.

Com a produção elitizada, o capital imobiliário *produz e vende escassez*, isto é, a oferta de imóvel deve ser inferior à demanda, o que provoca a elevação dos preços. Essa política de escassez social da terra produzida pela lógica fundiária relaciona-se à venda da diferenciação material e simbólica do espaço urbano (vendem-se idéias: lugares aprazíveis, bucólicos, seguros) baseados na existência de uma profunda desigualdade social. A segregação socioespacial é, assim, gerada pela disputa por espaços da cidade. Aqueles onde as condições urbanas de vida são consideradas melhores serão os mais caros (SANTOS, 2008, p. 87).

As formas de apropriação do solo urbano em se tratando da população correspondem às necessidades imediatas de sobrevivência. O problema daí decorrente resulta que entrar no mercado imobiliário é muito difícil, mesmo barracos de favelas, sujeito aos mesmos mecanismos do mercado imobiliário formal, ainda custa caro aos mais pobres. A

opção é ocupar áreas periféricas, e a população aí residente se organiza para lutar por infraestrutura e serviços, pois se tem um loteamento desprovido de tudo.

Após o surgimento dos primeiros estabelecimentos na área como: padarias, comércios, farmácias, açougue e sendo a mobilização dos moradores atendida pela implantação dos equipamentos de uso coletivo como - escolas, posto de saúde, calçamento de ruas, esgoto, transporte público, iluminação elétrica - valoriza-se completamente este espaço, outrora desvalorizado. Acontece que aí são postos à venda muitos imóveis, depois da área valorizada como valores altos, esse mecanismo adotado influi diretamente na ocupação de outros espaços urbanos, pois expulsa para áreas mais longe, ou para áreas mais degradadas, aqueles que não conseguem arcar com os custos dessa valorização, num processo dialético de produção e reprodução do espaço urbano.

Nesse aspecto, Santos (2002) comenta que uma das contradições de nossa sociedade é todo e qualquer investimento que se faça no espaço público ou privado, quer com reprodução da força de trabalho, quer com a criação de infra-estrutura, no fim favorece a acumulação de capital.

Assim, fica claro que a reprodução do espaço urbano beneficia o capital, principalmente o setor imobiliário, enquanto que as pessoas que realmente precisam não são assistidas pelo governo.

Além disso, o programa habitacional implantado a partir da década de 1970 contribuiu para que empresas do setor imobiliário lucrassem com os incentivos governamentais. Esses programas criados essencialmente para atender a população de baixa renda beneficiaram na prática a classe média, pois os mais pobres não conseguiam cumprir as exigências como comprovação de renda familiar mínima ou mesmo garantia de emprego. Um exemplo dessa exclusão foi a Cohab (Companhia de Habitação), destinada a construção de moradias populares, exigia uma série de documentos (comprovante de renda e estabilidade de emprego), procedimento este que poucos conseguiam cumprir, critérios este imposto pelo SFH (Sistema Financeiro de Habitação) do governo federal. Segundo dados da época, cerca de 50% das pessoas inscritas no programa eram eliminadas por apresentarem renda inferior ao exigido e a proporção dos atendidos era de 2,6%.

De fato, segundo Santos (2002), a política habitacional criada para atender à população de baixa renda vale-se do próprio critério de renda para eliminar os que necessitam de moradia popular. São esses problemas estruturais que irão alimentar os movimentos populares por moradia ou por equipamentos coletivos.

Na verdade, a política habitacional é uma forma criada para eliminar as pessoas de baixa renda dos programas de moradia no país, pois a população de baixa renda que não consegue pagar as mensalidades são destituídas do programa. O que se percebe é que quem é privilegiado são aqueles que têm um poder aquisitivo maior e, que, portanto, não serão inadimplentes em suas mensalidades no futuro.

3 ASSOCIAÇÃO DOS SEM TETO: MOVIMENTO URBANO POR MORADIA (A PESQUISA)

3.1 IDENTIFICANDO O OBJETO DE ESTUDO

No atual contexto amapaense tem se verificado que os movimentos sociais urbanos têm ganhando força diante dos desmandos que ocorrem na sociedade, em especial, o movimento urbano dos Sem Teto por moradia. A *Associação dos Sem Teto na Luta pela Moradia no Estado do Amapá (ASTL/Moradia)* tem sido ao longo de 18 anos um movimento social urbano que tem lutado em pro daqueles que não têm onde morar, ou seja, não dispõem de um lugar/teto para viver dignamente como um cidadão. Por muitos anos a Associação trabalhou na clandestinidade sem apoio das autoridades constituídas quando da época do Território ou mesmo agora por conta do Estado.

Para a elaboração deste trabalho, pesquisamos a Associação dos Sem teto na Luta pela Moradia no Estado do Amapá, que hoje, fica localizado na Av. Joaquina Silva do Amaral nº 2605 no bairro Novo Horizonte. É interessante ressaltar que a associação nunca teve um endereço próprio, sempre esteve atrelada a pessoa de seu presidente em exercício *Carlos José Gomes da Silva*, carinhosamente chamado de “Açaituba”, desde quando foi fundada. O mesmo custeou seu funcionamento por muito tempo. Mesmo hoje, a Associação não tem terreno próprio a casa onde funciona é alugada. Isso é uma grande contradição, pois defende os interesses de seus associados que precisam, mas não dispõem de seu próprio lote de terra.

Constatou-se que a Associação dos Sem Teto surgiu a partir da necessidade básica que todas as pessoas deveriam “ter”, que é o direito ao seu teto, lar, casa, moradia. Não havia, naquele momento, nenhum segmento da sociedade que lutasse pelo “direito de morar”. Pelo contrário, existiam aqueles que condenavam e perseguiram os cidadãos que buscavam garantir seus direitos através das ocupações de lotes de terrenos públicos ou privados. Nesse sentido, de acordo com o presidente Carlos Gomes, a Associação surgiu

A partir da necessidade básica do cidadão que não tem onde morar. Haja vista, que todos os segmentos da sociedade sempre tem seus defensores, né. E os que não tem onde morar não tinham, quando entravam num terreno, o que encontravam era a opressão, a polícia, né, é a injustiça. Ninguém vinha pra defender, vinha pra apedrejar. Então, hoje a Associação existe para defender os interesses dos que não tem onde morar, do ponto de vista social, do ponto de vista jurídico, o direito a moradia. (Entrevista com o presidente da Associação, Carlos José Gomes da Silva em 13/10/09)

Percebemos que a Associação surgiu como resposta aos anseios da sociedade frente a uma nova demanda que se desenhava no cenário local. Havia um grande fluxo migratório originado quando da descoberta do minério manganês no município de Serra do Navio e, posteriormente, a grande massa de imigrantes que desembarcaram aqui, quando da criação da Área de Livre Comercio de Macapá e Santana, a partir da transformação do Território Federal do Amapá para Estado do Amapá ocorrido na década de 80, mais precisamente no ano de 1988. O município de Macapá passava por um inchaço nunca visto antes na sua história. O poder público não conseguia responder de forma satisfatória à sociedade. Então, as invasões e/ou ocupações eram iminentes, era uma questão de tempo.

Assim, no ano de 1992, foi criada a *Associação dos Sem Teto* por um grupo de pessoas tendo a frente desse processo o “Açaituba”. Os “companheiros”, segundo ele, que fizeram parte desse marco, hoje, *todos tem o seu teto, sua casa, e outros até já partiram dessa vida*. Esse processo ficou registrado na ata antiga de fundação. Vale ressaltar que a Associação são todos os membros associados e que participam da mesma.

Dessa forma, percebe-se que o movimento social na luta por moradia se delimita como um movimento articulado, a partir de interesses em comum de seus atores, que possibilita de maneira concreta para as pessoas terem seu próprio lote de terra/teto para morar. É um movimento que mobiliza os seus associados na busca de um “direito sagrado” – a casa própria. Conforme Gohn (2002), as ações, da sociedade civil, desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, tendo como premissa os interesses comuns do grupo. Portanto, os movimentos sociais são ações sociopolíticas construídas por agentes sociais coletivos dos diferentes segmentos da sociedade em determinado contexto histórico.

3.2 PERFIL DOS ASSOCIADOS

Na Associação todos são bem vindos ou como bem diz seu presidente, “Associação é para todos, mas nem todos são para a Associação”. Sendo assim, a Associação procura ser o mais imparcial possível quanto aos seus associados, tanto é que desenvolveu instrumentos que objetivam esse processo.

A dinâmica da Associação dos Sem Teto quanto à questão de cadastro de seus associados é bastante rígida e minuciosa, pois aparecem diversos aproveitadores que almejam simplesmente especular a terra. Dessa forma, consiste em cadastrar seus associados baseados em critérios bem definidos, como: o primeiro, *é aquele que paga aluguel*; o segundo, *é o que*

mora agregado, ou seja, divide a moradia com pais, sogros etc.; o terceiro, *aquele que mora em casa cedida e em áreas insalubres características de áreas de ressaca*, no qual há constante perigo de crianças se afogarem, para esse público específico a associação toma o cuidado deles assinarem um termo de compromisso no sentido de quando forem contemplado com “lote no enxuto”, não retornarem para suas moradias antigas.

Tais critérios acima foram confirmados quando da aplicação dos questionários aos associados da entidade, perguntados sobre onde residem, a maioria (45%) respondeu que mora em casa alugada, (30%) reside em áreas insalubres/ressacas e (25%) em casa de parentes. Percebemos que os associados são pessoas que realmente precisam de um lote de terra para construir suas residências, pois vivem sob a égide do aluguel, em áreas inadequadas e com parentes.

Na tentativa de fazer um trabalho bem transparente e democrático, a Associação faz um levantamento social de seus associados – visita socioeconômica. Nesse sentido, quando perguntado sobre a renda mensal do associado, constatou-se que a maior parte (55%) ganha menos de um até dois salários mínimos, (15%) recebem menos de um salário mínimo e (30%) auferem mais de dois até seis salários mínimos. Portanto, verifica-se que este associado (se somarmos os que ganham menos de um até dois salários mínimos -70%) não tem as mínimas condições de comprar um imóvel, pois seu poder aquisitivo é muito baixo, dando somente para pagar o aluguel e muitas vezes não sobrando nada para a sua alimentação.

Mesmo nesse contexto de vulnerabilidade econômica, comenta o presidente Carlos, *existem pessoas de má índole que querem se aproveitar do movimento pegando lotes de terra e fazendo especulação imobiliária e alerta dizendo que:*

O problema é o seguinte, por que você trabalha com terra, tem que ter muito cuidado, porque tem muita gente querendo enganar e, no momento em que vai se distribuir “X” lotes, é um cuidado que tem que se ter, fazer a visita socioeconômica, todo levantamento social do cidadão, porque tem muitos casos que você só consegue, é, descobrir quando você faz a visita socioeconômica e faz a investigação. Aqui, eu já peguei situações, tipo assim, o cara colocou a mãe dele como mulher, a própria mãe como mulher, pra enganar, é, então os ambiciosos estão em todo lugar. Então, o governo ele quer lisura no trabalho, e a preocupação do governo é a mesma nossa, por que se nós partimos do principio que nós vamos dá terreno pra marido e pra mulher, o que vai acontecer não tem governo que dê conta. Então, aqui, vou da um exemplo, o nosso cadastro, ele é um cadastro feito assim: Xerox de identidade, CPF, título de eleitor, marido e mulher e ai ele faz mais um concubinato pra amarrar, porque, se nós fazermos o documento da esposa, deixamos o esposo fora, amanhã ele vem e faz um cadastro também, entendeu. Ai, não demora muito ele tá ganhando um lote, e ai esse lote vai vender, nós vamos deixar uma família do lado de fora (...). Aqui tinha

pessoas que tinha vila de casa, cadastrado, garotas de 17 anos pra ganhar lotes né, então, isso não é justo, porque a questão social, ela tem vários aspectos, ela tem, o direito social e tem o direito social e tem um critério social, a Assistência Social tem um critério, que começa da deficiência a situação econômica, entendeu, quer dizer. Vou dar um exemplo: de repente você aqui tem dois filhos né, e digamos, eu tenho três filhos e você só tem dois, mas que “ Deus o livre” você tem um deficiente, dentro dessa análise social você vai entrar porque você tem um filho deficiente, dependendo da sua situação econômica, não pode por exemplo você ser casado e agente colocar um solteiro na sua frente e ai vai, número de filhos, é, o valor do salário, entendeu, família constituída. (Entrevista com o presidente da Associação Carlos José Gomes da Silva em 13/10/09)

Dessa forma, o trabalho feito pela Associação prioriza as famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica, bem como a lisura no processo de aquisição do lote de terra, pois se compreende que o trabalho deve ser o mais transparente possível. Para tanto, hoje na Associação dos Sem Teto, os terrenos saem titulados no nome das mulheres (esposa, cônjuges) para evitar que o marido venha querer especular (vender, trocar, etc.) com o lote. A esse respeito quando da aplicação dos questionários aos associados, percebeu-se que a maioria (60%) é do sexo feminino e (40%) são do sexo masculino. Isso demonstra que as mulheres estão no centro de todo o processo de aquisição dos lotes bem como no seu recebimento.

Quando perguntado sobre a idade dos associados, constatou-se que a grande maioria (45%) tem mais de 30 anos de idade, (25%) tem mais de 27 até 30 anos de idade, (15%) tem mais de 24 até 27 anos de idade e (15%) estão entre 18 até 24 anos de idade. A partir desses dados compreende-se que a maioria dos associados demonstram terem certa experiência de vida (pessoas de meia idade), mas que não conseguiram ter seu pedaço de chão para morar.

Outro dado importante é em relação ao estado civil dos associados, pois (60%), distribuídos da seguinte forma: (30%) disseram que são casados e (30%) alegaram terem união estável com seu cônjuge, são envolvidos matrimonialmente, contra (30%) de pessoas solteiras e (10%) de desquitados. Isso demonstra que a família leva vantagem sobre os solteiros na hora de receberem seus lotes, apesar de que todos são vistos de forma “igual” perante a associação, segundo o presidente “Açaituba”.

Com relação ao nível de escolaridade dos associados detectou-se que (35%) não terminaram a Educação Básica - (ensino fundamental incompleto 20% e ensino médio incompleto 15%). Mas por outro lado, (50%) terminaram a Educação Básica – (ensino fundamental completo 30% e ensino médio completo 20%). Observou-se também que dos (15%) restantes, só 5% são graduados e (10%) tem o Ensino Superior incompleto. Sob esse prisma percebe-se que a maioria (85%) dos associados que concluíram ou não a educação

básica, estes fazem parte da estatística de grande parte dos brasileiros, pessoas com baixa escolaridade.

Quando perguntado sobre o tempo que estão engajados no movimento sem ter recebido um lote de terra, a maioria (45%) respondeu que está de dois a quatro anos, (25%) disse que está a mais de quatro anos e (30%) comentou que está a menos de um até dois anos. Isso mostra que a luta para se conseguir um lote de terra é bastante demorado e requer paciência daqueles que participam do movimento. Muitos dos associados desistiram no meio do caminho por acharem que esse movimento é só enganação e perda de tempo. Outros saíram porque conseguiram seu lote de terra por outras vias ou, mesmo porque já faleceram.

Durante a aplicação dos questionários foi perguntado ao associado se este participava ativamente nas ações da Associação. A resposta foi muito contundente, pois (70%) disseram que participava nos eventos que eram promovidos como reuniões, bingos, rifas domingueiras entre outras. E somente (20%) responderam que não participava de nada, e apenas (10%) comentou que participava às vezes. Evidencia-se aqui que o grupo consegue se articular, mobilizar os seus encontros, seja para deliberar tomadas de decisões importantes, seja para momentos de lazer e descontração do coletivo. Muitas pessoas participam porque acreditam/sonham em ter seu lote de terra.

3.2.1 Associação dos Sem Teto e o Trabalho de Base Política

Durante a pesquisa não se percebeu, por parte da diretoria da associação, a preocupação de despertar/cultivar nos associados uma consciência crítica acerca do movimento social em si, pois a Associação como entidade que busca o resgate da cidadania ao lutar pela conquista do lote de terra para a construção da casa própria, deveria buscar meios de clarificar para os seus associados o significado de estar fazendo parte de uma Associação, de um movimento social. Observamos que as pessoas que participam dos encontros/reuniões não tem essa percepção, estão lá, pagando suas mensalidades, com interesse exclusivo de serem beneficiadas com um lote de terra. Com isso, as pessoas continuam alienadas perante o movimento, pois o único objetivo delas é exclusivamente receber um lote de terra.

Nas reuniões, que assistimos como observadores/ouvintes, na quadra da Escola Municipal José Leoves Teixeira no bairro Renascer I e da escola Estadual Ruth Bezerra no bairro São Lázaro, onde lá se encontravam centenas de associados, o foco principal era discutir, o melhor dizendo informar aos associados o que está sendo negociado com o então

governo do Estado: a questão dos terrenos, quais serão doados e qual será o período. Não se via um debate político, não era sentida uma militância muito característica dos movimentos sociais. Como muito bem frisou presidente Carlos Gomes da Associação *nos mais de 18 anos de atuação da Associação foram assentadas mais 6.500 famílias, depois de contempladas, as pessoas somem, não tem o compromisso com o movimento social, elas buscam o lote de terra, constroem suas casas*. Tal situação demonstra a falta de um trabalho de base política junto aos seus associados. Aqui não se quer cair na questão da política partidária ou politicagem. O que se propõe é um repensar das práticas do movimento, se o que se quer é uma mudança da sociabilidade.

O que se vê é que a Associação atua como uma ponte que liga o poder público com os Sem Tetos, ou seja, de um lado é o elo entre as discussões ou negociações do governo, e de outro com os sem tetos, promovendo quando não há diálogo, as ocupações aos indivíduos necessitados de um teto, mas que sozinho não tem forças de lutar, e quando tem a oportunidade, unindo-se a uma associação, busca apenas o interesse próprio.

Quando da entrevista, foi perguntado ao “Açaituba” se a Associação possui alguma parceria com algum órgão público ou privado, ele respondeu que não, sempre atuou através da “pressão” e da “força”, fazendo as ocupações de maneira clandestina e na calada da noite. Ou seja, não havia nenhum tipo de parcerias (municipal/estadual/privado) e ao longo de muitos anos - nos governos do Comandante Annibal Barcellos e do João Alberto Capiberibe (Capi) - o movimento foi mantido a margem dos poderes constituídos, pois eram tratados como vândalos e marginais. Entretanto, no governo Waldez (segundo mandato desde 2006), houve parceria entre a Associação dos Sem Teto e o Estado, isto é, havia um “diálogo aberto” voltado para a questão de se obter lotes de terra. Como exemplo tem-se os 1.500 lotes de acerto com o governo. O governo se comprometeu com a Associação e firmou um compromisso com a entidade. Atualmente, a Associação é membro do Conselho Estadual de Habitação, tem dois assentos (cadeiras), nomeado por decreto lei. Então, hoje a Associação é aliada/parceira do governo do Estado (iniciou-se com o governador Waldez Goes e atualmente (segundo semestre de 2010), é gerido pelo governador Pedro Paulo. O presidente “açaituba” comentou que *não sabe se nos próximos governos vai acontecer a mesma coisa, a gente espera, né*.

3.2.2 Entidade de Utilidade Pública: “Ocupação” ou “Invasão”

É inegável o trabalho que a Associação tem feito ao longo dos anos em pró das pessoas que buscam nela um lote de terra para construírem sua moradia. Entretanto, ela tem funcionado de forma bastante precária, com poucos recursos oriundos de seus associados ou mesmo sustentado pelo seu presidente. A grande questão é que ela tem se mantido pela perseverança do “Açaituba”. O trabalho é árduo, cansativo, estressante e não tem retorno econômico para aqueles que estão a frente da entidade. A seguir destacamos o relato do presidente sobre a questão econômica da Associação do Sem Teto:

Olha, eu carreguei esta associação sobre meus ombros por 12 anos, eu cansei não dei mais conta, porque é difícil. Eu até fiz muito isso pra não levar nome de ladrão, disso e aquilo outro. Mas chega uma hora que agente não tem mais condição. Então, nessa nova diretoria, nós acabamos definindo, nós vamos cobrar 10 reais do cadastro e três reais a mensalidade e isso não é injusto pra ninguém, porque nós estávamos fazendo várias análises, o camarada senta num bar, ele toma rapidamente cinco(5) cervejas, ele gasta R\$15,00 reais, ele vai pra banca de bilhar, ele brinca 15 a 20 fichas, porque ele não pode lutar pelo direito da família dele que é um direito sagrado, né. E o que é R\$ 410,00 reais, o que é R43,00 reais por mês, né, que é um direito, mas também depois que ele receber esse lote. Ele não vai mais voltar na associação, porque a gente já sabe que não volta mesmo, né. Então, isso não vai matar e vai ajudar, porque olhe só, nós estamos pagando aqui, por exemplo, R\$300,00 reais entre luz, água e aluguel, o nosso computador já deu problema, quando eu voltei pra cá deu problema, eu consertei e agora tá com problema, já levei de novo. Aí a gente tira pro computador, o meu carro tá ali no prego, não sei quanto vai ser a peça, mas é pneu, é gasolina, é tempo e aqui eu não ganho nada pra fazer isso, quer dizer não é fácil, é porque a gente faz por amor ao nosso próximo. Eu costumo dizer que a luta dos Sem Teto, é uma luta divina, não é uma luta política. Porque se assim fosse, eu fui candidato quatro (04) vezes, eu tinha abandonado, eu tirei agora 800 lotes e, muitas pessoas pensavam que eu não voltaria mais porque eu ia me aborrecer. Eu digo não se mistura as coisas. Esse trabalho aqui, ele é social, é um trabalho da vontade de Deus, né, a política passa e agente fica. Então, aquilo que a gente faz por amor, faz por amor. (Entrevista com o presidente da associação Carlos José Gomes da Silva em 13/10/09)

Percebe-se que a Associação foi sustentada pelo seu presidente durante muito tempo, no entanto, chegou um ponto que não deu mais para ele. Quando foi formada uma nova diretoria, firmaram um valor simbólico que deveria ser cobrado dos associados para custear as despesas da entidade. É um trabalho não rentável, que é desenvolvido em pro daqueles que precisam. Segundo o presidente, é um *trabalho social e divino* sem interesses político partidário. O foco é resgatar a cidadania das pessoas através da ocupação de terras devolutas.

Para se entender esse resgate, presidente da Associação explicou detalhadamente a diferença entre dois termos importantes para a existência da Associação, qual seja, “invadir” e “ocupar”, pois as pessoas que desconhecem a luta desse movimento costumam rotular de

forma negativa as ações da entidade. Assim, de acordo com ele, quando se coloca que a ocupação é diferente da invasão é interessante considerar alguns aspectos:

Veja bem a diferença, o conceito de invadir, já o nome já diz invasão é pra ladrão, pra quem rouba algo de alguém. Então, o camarada que sai da sua casa, que tem a sua casa própria e vai e entra num terreno, numa área, aonde muitas pessoas vão ali porque não tem onde morar em busca de um pedaço de chão pra resgatar o direito dele e ele também vai no meio, ele vai como ladrão, ele é invasor e, aquele que vai porque não tem onde morar, aquele é ocupante. Já vê uma diferença, porque aquele que não tem e, aquele que procurou o poder público. O poder público tolheu o direito dele. O próprio artigo 6º ele já tem o direito dele, que diz o seguinte: “Todo cidadão é digno de um lote pra morar”. Agora o que já tem não pode tá invadindo terreno, então, ele é ladrão do direito social. Assim, a diferença de invadir pra ocupar é essa, quem ocupa resgata, e o que invade, rouba direitos dos outros. A invasão o cara diz “vumbora” invadir, vai todo mundo, ninguém conhece ninguém. E na ocupação, só entra quem tá na lista, só entra quem tá cadastrado, a gente topografa a área, todo mundo pega o seu lote, não tem negocio de pegar quatro, cinco lotes, não tem ambição, tu recebe aquele que a gente te deu e acaba a conversa. (Entrevista com o presidente da Associação Carlos José Gomes da Silva em 13/10/09).

Fica claro que o termo correto e usado pela Associação para defender os interesses de seus associados é “ocupação” que denota o resgate do direito da cidadania plena, pois se compreende que o termo reforça a idéia de organização, respeito com o direito do outro, em vez de “invadir” que remonta a quebra/perda desse direito, uma vez que invasor é tido como usurpador do direito do outro, além de demonstrar desorganização nas ações de invasão.

Portanto, a Associação dos Sem Teto é uma entidade de utilidade pública que visa devolver aos seus associados o direito e a dignidade das pessoas quando se fala de que cada indivíduo deve ter o seu pedaço de chão para morar e construir sua vida de forma mais humana possível. Principalmente, porque prioriza aos despossuídos um lugar para se construir um teto para viver.

A seguir temos um exemplo de uma ocupação bem sucedida arquitetada pela Associação dos Sem Tetos numa área que pertencia ao município, mas que estava nas mãos de particulares. Hoje, lá é um bairro conhecido como Vitória do renascer.

3.2.3 Bairro Vitória do Renascer: Organização nas Ocupações

A Associação dos Sem Teto prima pela organização e eficiência quando ocupa determinada área. Vários foram os bairros que surgiram a partir da proeficiencia da Associação. As ocupações são cuidadosamente pensadas pela Associação e quando surge a

melhor estratégia, esta é posta em prática rapidamente, pois o que se objetiva é atender aos anseios daqueles que necessitam.

Dessa forma, a Associação atua de forma dinâmica e suas ações consistem em planejamento estratégico bem detalhado. Com isso, de acordo com o “Açaituba”,

a gente organiza assim, a gente vai, organiza, reúne, aluga, por isso que muitas vezes quando a gente vai fazer ocupação, a gente faz uma coleta mais alta. Olha vamos precisar de 20 caminhões, isso daí não é pouco não, pois cada caminhão leva tantas casas. Esses caminhões truncados leva 10 casas, porque a casa vai pronta com janela, porta. Porque é a assim, como é que faz uma casa. A casa vai pronta, já ta pronta, a gente coloca, a gente prega, os quatros cantos, joga o brasilit em cima e não prega e depois só faz colocar as coisas lá dentro, não cava buraco nem nada. Com isso, legitima pronto, porque legitimar é os pertences tá debaixo. Você tem que saber até quem é o oficial que tá de plantão na hora, tudo isso tem que saber, quem são os delegados de plantão, com quem você vai conversar, você tem que ter advogado, juiz de plantão, tem que ter tudo cronometrado (Entrevista com o presidente da Associação Carlos José Gomes da Silva em 13/10/09)

A dinâmica da entidade é defender os interesses de quem precisa, como bem frisou o presidente da Associação foram várias a conquistas da associação mesmo sem o apoio dos governos, vitórias conquistadas com o enfretamento dos associados quando buscava o direito à moradia. Vários bairros da cidade de Macapá foram sendo ocupadas pela perseverança da Associação, na pessoa de seu presidente que exemplifica dizendo:

Eu posso dar exemplo da área da japonesa, que nós a ganhamos no “bico do ferro”. Nós entramos umas 03:00 horas da manhã (madrugada), assentamos 228 famílias”, hoje é o bairro Vitória do Renascer, no qual muitas das famílias que obtiveram seus lotes de terra não residem mais; As nossas casas demoram 30’ minutos, às vezes as pessoas até riem quando a gente fala. A polícia quando chegou lá no Vitória do Renascer, eram 9:30h da manhã, nós já tínhamos café pra dá pra eles com pão. Já tinha uma casa que já tinha energia e já tinha cem (100) casas prontas com famílias morando com suas coisas morando. (Entrevista com o presidente da Associação Carlos José Gomes da Silva em 13/10/09)

Nesse sentido, se compreende que o movimento dos Sem Tetos age sob a égide de um planejamento estratégico sistematizado no qual prevalece a ação rápida e cronometrada do grupo em determinada área. E assim como ocorreu a ocupação no Vitória do Renascer, todas as outras ocupações de terra seguiram o mesmo prisma. O bairro Zerão, Renascer I e o Novo Horizonte também são exemplos dessa luta. De acordo com o presidente:

No Zerão, nós estamos enfrente a Embrapa, uma madrugada lá, foram 22 lotes, também tive problemas com a prefeitura e tudo mais, mas as famílias

ficaram. É aqui no final Novo Horizonte, era do senhor de Alalias Gato, ele apenas cuidava da área, mas era do Jarbas Gato a área. Ele era testa de ferro, ele era deputado na época; No Renascer eram 2.200 lotes e nós ganhamos 500, os Sem Teto, mas foi no “bico do ferro, foi na porrada, foi no tapetão”. (Entrevista com o presidente da Associação Carlos José Gomes da Silva em 13/10/09)

No polêmico contexto que envolve ações mais radicais que buscam “forçar” o poder público em garantir o terreno para construção das moradias, o presidente Carlos José ratifica quanto a ocupação e a posse documental de determinada área, *pois, não entramos em área insalubre, ninguém entra em área titulada, porque é o direito sagrado do cidadão ter um título(...)* Então, a única diferença é que você não recebe o documento, vai receber depois, e aí vamos brigar juntos via judicial e com quem vir acabo.

Assim, os relatos acima contribuem para desmistificar a idéia de que a Associação atua de forma establanada, sem usar critérios definidos, desrespeitando a lei, pelo contrário, a Associação demonstra ser bastante eficaz naquilo que faz. Outra questão apontada diz respeito a quantidade de lotes titulados que não cumprem a função social que é de moradia, são grandes terrenos titulados que estão cobertos de matos, permitindo a proliferação de doenças, a dengue por exemplo. Isso é um complicador negativo para a política habitacional do Estado.

Na sua luta constante, a associação dos Sem Teto foi “premiada” no Conselho de Habitação, tendo direito a ser membro atuante, criado pela gestão do governo Waldez Goes, o que lhes dá o direito de opinar quanto a questão da habitação, com essa prerrogativa a Associação possui de certa forma um vínculo com o governo. A partir deste momento se percebe a institucionalização da Associação, pois sua dinâmica de atuação mudou. Ressaltando que antes se ocupava determinada área, forçava-se uma audiência com o setor público e, dessa maneira ficava definido se aquela seria de fato ocupada e loteada, recebendo a infra-estrutura básica - energia e água, rede de esgoto, etc., ou se aquelas famílias seriam remanejadas para outro terreno ou simplesmente “expulsas”.

Por outro lado, no Governo Waldez, foi criado o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Amapá – PEHIS – AP, como forma do Estado se adequar às políticas de âmbito nacional. A concepção e elaboração deste plano observou as exigências legais do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, criado pela Lei Federal Nº 11.124 de 16 de junho de 2005 e as disposições da Lei Estadual Nº 1.162 de 19 de dezembro de 2007, que instituiu O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária – “Morar Melhor”.

Dessa forma, sendo um dos requisitos básicos para que o Estado possa ter acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse social - FNHIS, o PEHIS-AP define um conjunto de diretrizes, objetivos e metas, além de instrumentos de intervenção que representa a proposta de ação do Governo Estadual e dos Agentes Sociais locais com vistas a atender as demandas habitacionais, especialmente das famílias de baixa renda.

O Plano infere que a situação de risco, insalubridade, aspectos ambientais, promiscuidade social e a falta de saneamento, são levadas em consideração na definição de prioridades de investimentos, tornando o Plano de Investimentos realista e justo do ponto de vista social.

Não obstante, o combate ao déficit e a inadequação habitacionais, considerando os investimentos realizados quer pelos governos em infra-estrutura, quer pelas famílias em soluções espontâneas, é uma estratégia sugerida, visto que reduz os novos investimentos necessários. Basta verificar que grande parte das necessidades habitacionais se deve a coabitação e a complementação da infra-estrutura.

Nesse sentido, com a política do Conselho Estadual de Habitação, observa-se que há um planejamento diagnóstico, definindo as diretrizes e metas a serem alcançadas. Assim, se delimita determinada área no qual serão instalados os associados, no caso dos lotes da Associação em questão. A priori, estão previsto para o loteamento “Morada das Palmeiras” em frente ao bairro Brasil Novo. De acordo com o governo e a Associação, serão doados 620 lotes inicialmente.

Todavia, existe uma pendência com um grupo de moradores do Açucena (54 lotes), pois o governador assinou um documento, o qual passou a ter fé pública, doando esses lotes, mas depois deu problema, porque a área é de quilombo. Então, como esse é um compromisso do governador, esses serão os primeiros lotes que estão inclusos naquele montante inicial. Isso representa a primeira fase (620 lotes) da totalidade dos 1.500 lotes. Já se cogitou que serão assentados lá para o bairro Marabaixo, Vale ressaltar que durante o governo Waldez, não houve nenhuma ocupação por parte da Associação, pois sempre houve diálogo.

3.3 MOVIMENTO SOCIAL *VERSUS* MORADIA EM MACAPÁ

O movimento social por moradia tem contribuído efetivamente para se construir uma nova mentalidade na sociedade amapaense, bem como no poder constituído localmente a respeito da habitação na cidade de Macapá. Apesar de haver muitos percalços pelo caminho que dificultam essa luta de cunho social.

No Amapá, as autoridades pouco fizeram quanto à questão da moradia, excetuando-se alguns governos. E tal situação vem se agravando nos últimos anos gerando um grande déficit habitacional que hoje chega a mais de 25 mil moradias, segundo dados oficiais. Por outro lado, a Associação dos Sem Teto na luta pela moradia, se tornou um ícone de resistência e luta em favor da aquisição de lotes de terra e ao longo dos anos é protagonista dessa luta em favor dos desfavorecidos.

A luta da Associação dos Sem Teto pela moradia despertou outros movimentos com o mesmo interesse e isso tem despertado no poder público um olhar mais objetivo no sentido de chamar para si a responsabilidade, que é sua de fato e de direito. Um bom exemplo é que recentemente, o governador do Amapá Pedro Paulo (o vice que assumiu no lugar do Waldez) participou em abril do corrente ano da abertura da 4ª Conferência Estadual das Cidades do Amapá. A programação ocorreu no auditório da Universidade Estadual do Amapá (UEAP) e contou com a presença do representante do Ministério das Cidades Josué Longo, técnicos do Governo do Estado, Prefeitura Municipal de Macapá e representantes da sociedade civil. Durante três dias, o Amapá discutiu e apresentou propostas de política urbana no território, política fundiária, mobilidade e acessibilidade urbana, habitação e saneamento. Os temas debatidos integram os quatro eixos orientados pelo Conselho Nacional das Cidades. O governador destacou que a prioridade do Governo do Estado até o final deste ano na área de infra-estrutura será saneamento básico e habitação.

Durante a programação de abertura, o governador assinou Decreto instituindo o Conselho das Cidades do Amapá, que reúne representantes da sociedade civil, Governo do Estado e Prefeituras Municipais. O Conselho tem o papel de planejar, elaborar, fiscalizar e acompanhar as ações institucionais voltadas para a melhoria das cidades em todos os aspectos, principalmente o de infra-estrutura.

A etapa estadual obedece as exigências da Conferência Nacional das Cidades, que aconteceu no mês de junho em Brasília. O representante do Ministério das Cidades Josué Longo antecipou que o grande desafio da Conferência é identificar os avanços e resultados das etapas anteriores e quais as questões centrais em torno dos problemas e dificuldades na implementação da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e da PNDU. Josué Longo ressaltou que o Governo Federal tem recursos disponíveis para investir nos Estados em habitação, saneamento básico, água tratada e melhoria em geral das cidades. *Estamos a disposição do Governo do Amapá para ajudarmos o Estado, reconhecemos o*

empenho do governador Pedro Paulo em acelerar e começar novas obras aqui no Amapá que sequer foram iniciadas.

Josué ressaltou ainda que discutir políticas públicas para a melhoria das cidades é fundamental para que o país possa minimizar ou pelo menos reduzir a imensa dívida social que tem com o povo brasileiro que ainda padece pela falta de moradia. A participação do Amapá nesse contexto, diz Josué é decisiva para elencarmos não apenas as dificuldades, mas principalmente as soluções apontadas para esse fim. O representante do Ministério das Cidades anunciou que o Governo Federal prevê investimento de R\$ 1 trilhão para a execução do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC2), de 2011 a 2014. *Reconhecemos as falhas do PAC1, no Brasil e inclusive aqui no Amapá, por isso estamos reeditando o programa para aprimorá-lo.*

Outra proposta de melhoria na habitação lançado no país é o programa Minha Casa, Minha Vida que surgiu com o objetivo de oferecer a oportunidade da casa própria para milhões de brasileiros. Porém, no Amapá, a realidade é outra.

Apesar das obras já terem iniciado, o que se observa é que o projeto ainda não virou realidade. Várias pendências são as causas desse atraso. Segundo o secretário estadual de Infraestrutura, Carlos Viana, que assumiu há pouco mais de trinta dias e que tem como foco principal a solução dessas pendências, tudo já está sendo feito para que o projeto tenha andamento. Aliás, essa é uma das determinações dada pelo governador com o carimbo de urgência. Até agora não passou de um sonho. Pendências emperram o desenvolvimento do Programa Minha Casa, Minha Vida.

O programa lançado pelo governo federal em 25 de março de 2008, fechou 2009 com 229,9 mil moradias contratadas em todo país, o que representa pouco mais de 22,9% da meta anunciada há mais de oito meses de construir 1 milhão de unidades habitacionais.

O resultado frustrou o mercado imobiliário, que esperava que o nível de contratação alcançasse pelo menos 400 mil moradias até o fim de 2009. Um levantamento feito pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) junto a Caixa mostra uma grande disparidade no ritmo de execução do programa entre os estados. No Amapá não é diferente.

No Amapá o programa recebeu mais de 26 mil inscrições. O processo de inscrição foi coordenado pela Secretaria de Estado da Infra-estrutura (Seinf). A prioridade inicialmente eram as pessoas com renda de zero a três salários mínimos, e que não tenham imóvel ou cadastro em programas habitacionais dos governos federal, estadual e municipal.

No Amapá e no Amazonas é onde o governo mais tem problemas para fazer o programa deslançar. No primeiro, a meta do governo era construir 4.589 unidades habitacionais e até agora nenhuma foi inaugurada. Há projetos em análise para construção de 460. No segundo, a meta era levantar 22.238 moradas e até agora apenas 825 foram contratadas pela Caixa Econômica Federal, que analisa projetos para construção de outras 1.940 unidades no estado. Os empresários do setor avaliam que o baixo percentual de realização do programa está ligado ao modelo de financiamento da infra-estrutura básica de cada projeto.

Para o secretário Carlos Viana, as pendências que emperravam o Minha Casa, Minha Vida já estão sendo sanadas no Amapá. *Quanto ao programa Minha Casa, Minha Vida, estamos trabalhando em documentos pendentes. Por exemplo, as licenças ambientais, topografia, desapropriações que estavam paralisadas e que estão sendo retomadas e os pagamentos das indenizações*, ressaltou ele.

Por conta das pendências, a construção civil no Amapá acabou entrando em crise. As empresas tiveram que demitir funcionários e atrasar pagamentos. Para sair dessa situação, no final do mês passado um grupo de quarenta empresários foram à Brasília discutir com a bancada federal amapaense o assunto. Os projetos estavam traçados e licitados, mas não tinha dinheiro para executá-los. *A construção civil realmente está em crise, porém, estamos solucionando os problemas. Estamos trabalhando na retomada das obras, regularizando os pagamentos atrasados no sentido de dar continuidade a essas obras*, explicou. A solução encontrada foram dois empréstimos junto ao BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento), sendo um no valor de R\$ 240 milhões e outro no valor de R\$ 920 milhões.

Na região norte, apenas os Estados do Amapá e Acre elaboraram um plano de ação que permitiu o acesso financeiro junto ao BNDES. Os técnicos do Banco de Desenvolvimento analisaram as condições do Estado no que diz respeito à capacidade de endividamento, geração de receita e da qualidade do projeto. Conseqüências: A paralisação das obras no Amapá não teve apenas reflexo na construção civil, mas também colocou o Estado em risco de não participar do PAC 2 (Programa de Aceleração do Crescimento) lançado esse ano, pelo governo federal.

O PAC 1 no Amapá previa R\$ 44 milhões em obras, incluindo moradia e serviços de água e esgoto. Como as obras previstas na primeira etapa não foram concluídas, colocou o Estado em xeque na hora de ser incluído no PAC 2. O secretário Carlos Viana adiantou que com a regularização das pendências, as obras deverão continuar e, por conseqüência, o Estado

ficará apto a participar do PAC 2. *Com a normalização do PAC 1, ou seja, com o andamento desse projeto, o Amapá poderá continuar no PAC 2. O próximo passo será dar andamento nos demais projetos que vão fazer parte da segunda etapa do programa,* concluiu Viana.

É neste cenário de inquietações que a melhor alternativa é a via não institucionalizada de suas ações, a qual ganha maior credibilidade por não deixar se cooptar pelo emaranhado jogo do poder político.

Correndo por fora desse embrólio político, a Associação dos Sem Teto tem conseguido mobilizar seus associados para lutarem por seu pedaço de terra. Isso representa do ponto de vista social um avanço no papel dos movimentos organizados em Macapá.

3.3.1 Projetos de Habitação e Infraestrutura: bairros Aturiá, Congós e área da Infraero

Nos últimos anos o poder público local tem demonstrado maior atenção pela questão da moradia no Estado. Existem os projetos, mas falta vontade política para se por em pratica efetivamente as políticas públicas e os projetos habitacionais para a população de baixa renda.

No entanto, no mês de julho do corrente ano, técnicos do Governo do Estado e da Caixa Econômica Federal (CEF) reuniram-se no Palácio do Setentrião, para tratar do Plano de Habitação do Amapá. A reunião definiu prioridades e ações que serão tomadas em breve com a proposta de minimizar o déficit habitacional no Estado. Os projetos em pauta foram os de habitação e infraestrutura para os bairros Aturiá, Congós e área da Infraero, em Macapá. A reunião foi coordenada pelo secretário especial de Governadoria, Coordenação Política e Institucional, Benedito Dias, e pelo presidente da Companhia de Água e Esgoto do Amapá (Caesa), Odival Monterrozo Leite.

Para tanto, a construção de 1,1 mil metros de muro de arrimo no Aturiá foi tratada como prioridade no encontro. A obra já está licitada dependendo apenas de algumas pendências junto a CEF, órgão federal responsável pela liberação dos recursos para a execução da obra. Odival Monterrozo acredita que iniciar esta obra será o start necessário que o Estado precisa para engrenar os projetos de infraestrutura e habitação ainda pendentes na capital. Nesse bairro, serão construídas ainda 274 unidades habitacionais, incluindo dez casas para pessoas portadoras de necessidades especiais, além de serviços de esgoto sanitário, drenagem pluvial e construção de uma creche. O investimento será de R\$ 14,5 milhões. Monterrozo antecipou que a Caixa Econômica concedeu um prazo de 30 dias para o Governo do Estado apresentar à instituição alguns documentos ainda pendentes para que as obras

elencadas como prioritárias sejam iniciadas logo. As pendências vão desde licenciamento ambiental, áreas disponíveis, ajustes de projetos e orçamento.

Em relação às obras de urbanização do bairro Congós, o projeto prevê a construção de 397 casas, sistema viário (terraplanagem, asfaltamento e sinalização), saneamento básico, água tratada e energia elétrica, além da construção de muro de arrimo. Neste caso, ficou decidido que a Agência de Desenvolvimento do Amapá (Adap) vai pedir de imediato um novo estudo na área dos Congós para avaliar a questão do solo onde as obras deverão ser erguidas para garantir a aprovação final do projeto junto à CEF e ao Ministério da Integração.

Quanto a área da Infraero, o Governo do Estado autorizou o Instituto do Meio Ambiente de Ordenamento Territorial do Amapá (Imap) a iniciar nos próximos dias o serviço de topografia na área a fim de definir locais para construção de unidades habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida, do Governo Federal e área para eventuais remanejamentos de famílias que hoje residem em locais inadequados na capital. O Imap tem um prazo máximo de 30 dias para concluir o serviço de topografia.

3.4 RESGATANDO A CIDADANIA NEGADA

Para chegarmos a esse entendimento de que seja cidadania deve-se buscar compreender o que vem a ser o próprio conceito de cidadania, como esse conceito é entendido nos dias atuais e a partir daí fazer um paralelo entre o trabalho que a Associação dos Sem Teto vem desempenhando junto a seus associados ao longo de sua existência.

A cidadania instaura-se a partir dos processos de lutas que culminaram na Declaração dos Direitos Humanos, dos Estados Unidos da América do Norte, e na Revolução Francesa. Esses dois eventos romperam o princípio de legitimidade que vigia até então, baseado nos deveres dos súditos, e passaram a estruturá-lo a partir dos direitos do cidadão. Desse momento em diante todos os tipos de luta foram travados para que se ampliasse o conceito e a prática de cidadania e o mundo ocidental o estendesse para mulheres, crianças, minorias nacionais, étnicas, sexuais, etárias. Seguindo este raciocínio Johnson (1997), comenta que:

Cidadania é uma situação social que inclui três tipos distintos de direitos, especialmente em relação ao Estado: 1- *direitos civis*, que incluem o direito de livre expressão, de ser informado sobre o que está acontecendo, de reunir-se, organizar-se, locomover-se sem restrição indevida e receber igual tratamento perante a lei; 2 – *direitos políticos*, que incluem o direito de votar e disputar cargos em eleições livres; e 3 – *direitos socioeconômicos*, que incluem o direito ao bem-estar e à segurança social, a sindicalizar-se e

participar de negociações coletivas com empregadores e mesmo o de ter um emprego.

Uma questão sociológica fundamental sobre cidadania é de que forma os vários grupos são dela incluídos e excluídos – como a negação dos votos às mulheres e a proibição de sindicalização dos trabalhadores durante boa parte da história do início do capitalismo - e como essas situações afetam a desigualdade social. A concessão de cidadania plena aos trabalhadores desprivilegiou-os de certa forma: enquanto se sentirem excluídos do sistema, os trabalhadores têm maior probabilidade de se organizarem em oposição ao mesmo. Na medida em que se sentem mais incluído, tendem também a aceitar a legitimidade do próprio sistema sob o qual são explorados como trabalhadores, e por conseguinte, menor a probabilidade de que se rebelem com o mesmo (JOHNSON,1997, p. 34).

Os movimentos sociais são construídos cotidianamente e estabelecem novas relações entre as instituições e grupos de pessoas. É através deles que surgem as reivindicações coletivas para a garantia de direitos que deveriam ser oportunizados para todos. Eles proporcionam a organização do tecido social por meio de estratégias de mobilização de indivíduos, grupos e até mesmo do Estado, visto que o convoca a uma participação mais ativa na realização de políticas públicas.

Para Gramsci a sociedade civil não é um mero terreno de iniciativas "privadas", mas tem desde logo uma "função estatal", na medida mesma em que se põe como "hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado" (Gramsci, 2000, p. 225).

Assim, conforme Johnson (1997),

A sociedade civil possibilita a construção de projetos alternativos fundamentais para o exercício da cidadania democrática, visto possibilitar a participação do cidadão nas cenas políticas para a construção de respostas dos problemas vivenciados coletivamente. Através dos movimentos sociais a sociedade civil reconstrói e apropria-se de espaços públicos dando visibilidade aos interesses populares e questionando o poder do Estado. Os movimentos sociais representam uma pluralidade de interesses, considerando a autonomia de diferentes sujeitos. Somente assim, retoma-se a concepção de cidadania em que se busca dar conta das diferenças, sem esquecer da preocupação com o princípio de igualdade (JOHNSON,1997, p. 36).

Desse modo, entende-se que Associação dos Sem teto - apesar de não levar o pensamento crítico aos seus associados, construindo com eles um posicionamento de luta, no sentido deles introjetarem quais conceitos estão relacionados aos movimentos sociais, sua história e conquistas, de discutir criticamente os (des)caminhos que os conduzem para alcançar uma sociedade onde as pessoas terão uma moradia digna, sem a necessidade do

enfretamento com o Estado. Questões como essas são intrínsecas aos movimentos e que de modo algum deveriam se desvencilhar quando se buscam resgatar a cidadania, pois, o Estado nega ao não possibilitar que os indivíduos tenham sua moradia - busca resgatar a cidadania das pessoas, ao enfrentar o poder público e lutar pelos direitos civis.

Diante disso, verifica-se que o idealismo da Associação - de que cada associado tenha um lote de terra e possa construir sua moradia - retro-alimenta sempre o sonho, aquisição da casa própria e, a própria luta da entidade. Essa perseverança já rendeu bons resultados, pois a entidade conseguiu assento no Conselho Estadual de Habitação e já assentou muitas famílias na cidade de Macapá. Entretanto, este atrelamento do movimento ao setor público pode está modificando a forma de engajamento da associação frente aos desafios futuros.

Ressalta-se que este caráter adquirido pela entidade corre o risco de institucionalizar a própria Associação, tendo em vista alterar a dinâmica de luta da mesma, pois antes os terrenos eram ocupados, depois se sentava com o governo para discutir de que forma seria feito o acordo para as famílias permanecerem ou não na área. Atualmente percebe-se que há diálogos - com o poder público constituído que demora muito tempo para se chegar a um resultado real, definitivo - para evitar as ocupações. Não se pode deixar de observar que existem outros grupos de sem tetos que trilham pelo caminho da invasão/ocupação, mas não são reconhecidas pelo Estado e nem possuem cadeira no Conselho Estadual de Habitação.

De certo modo, o remodelamento da Associação não lhes tira o sentido de ser parte do movimento social, pois ela faz história quando ocupa e assenta centenas de famílias nos recentes bairros de Macapá, num período que a repressão era latente, não havia diálogo e ela trouxe consigo a experiência desses anos, foi construída com o suor de muitas famílias, que mesmo não participando dela, contribuíram para dar esperança naquelas que hoje fazem parte. A dinâmica da sociedade é bem diferente de outrora, necessita de novos rumos e Associação segue assim realinhando-se para garantir a cidadania a todos àqueles que nela depositam sua confiança.

Portanto, depois de muitos anos trabalhando na clandestinidade, a Associação dos Sem Teto é reconhecida pelo Estado como uma instituição necessária e legal que luta pelos direitos do cidadão - relacionados à questão da moradia que é bastante deficitária no estado do Amapá.

A cidadania aqui entendia como a luta diária de uma Associação que se utiliza de uma instalação pequena e precária, sustentada com os recursos dos seus associados, cujo

resultado de suas conquistas foram muitas vezes na base da ocupação e da resistência em deixar área ocupada. Mas atualmente, existe um diálogo mais próximo e expressivo com o governo, utilizando-se da diplomacia para a conquista do direito à moradia e conseqüentemente, o resgate da cidadania, que ora é negada.

3.4.1 Habitação: Meta para o Desenvolvimento do Estado do Amapá

O Estado do Amapá precisa assumir a vanguarda do crescimento e do desenvolvimento, criando meios facilitadores aos investimentos governamentais e privados nas áreas de habitação e agronegócios. As custas cartoriais são um elemento de fundamental influencia e necessidade para o desenvolvimento do Estado.

Dar as condições para que a população em geral possa registrar as suas residências com custos que possam ser suportados pela economia dessas famílias é uma obrigação do Estado, colocando, assim, essas famílias no caminho da formalidade e da legalidade de seus patrimônios urbanos e rurais.

Os dados oficiais registram que o déficit habitacional no Estado do Amapá chega a casa dos 22,7%. Esse número fica bem acima dos 9,4% a 11,6%, que são registrados em outras regiões. Aqui, para efeito deste trabalho, *o déficit habitacional está sendo considerado como déficit básico que é composto pela coabitação familiar, que engloba as famílias conviventes secundárias e os cômodos, pelos domicílios improvisados e pelos domicílios rústicos.* (RODOLFO JUARES, 2009, p. 02)

Analisando os dados atuais fica evidente a necessidade de crescimento do Estado do Amapá. Para isso, eliminar o déficit habitacional é uma prioridade que precisa se transformar em uma estratégia para esse desenvolvimento. A recente transferência das terras da União para o Estado do Amapá e a realidade das custas notariais nas demais Unidades da Federação mostra a necessidade de uma readequação nas atuais tabelas e das próprias regras gerais nos procedimentos legalizadores do patrimônio.

Além disso, importante se torna a discussão para se estabelecer metodologias e regras para futuros realinhamentos de preços, onde o próprio Tribunal de Justiça, através de provimentos, possa ajustar as tabelas, dando celeridade aos processos e intervindo todas as vezes que considerar necessário.

Nesse sentido, vislumbram-se algumas principais ações para diminuir o déficit habitacional que são baseados em seis pressupostos, conforme Rodolfo Juares (2009): O

primeiro pressuposto é a necessidade de uma “cesta de políticas populares diferenciadas” como: programa de lotes urbanizados, financiamento de material de construção e oferta de “embriões habitacionais”; O segundo pressuposto é a necessidade de dar maior centralidade às políticas capazes de atender às famílias que se encontram economicamente no sem condições, não se beneficiam dos programas públicos habitacionais votados para o atendimento aos setores populares;

A seguir temos o terceiro pressuposto que se refere a decisão explícita do Poder Público (nos três níveis de governo) de arcar com maior grau de subsídios diretos ou indiretos, chegando, no caso das famílias de maior fragilidade econômica, a bancar quase a totalidade da unidade habitacional; O quarto pressuposto é que, ao se analisar uma política habitacional para o setor de baixa renda, a interface de outras políticas urbanas é um importante aspecto a ser considerado. Em função da interdependência da questão da moradia com outras esferas recorrentes e complementares, nem sempre o simples incremento dos programas da habitação é a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais para as populações mais pobres;

O quinto pressuposto é que uma política desse tipo exige participação ativa do Estado, seja de forma direta – por meio de linhas de financiamentos específicos – seja por intermédio do processo de regulação pública. Por fim, é frisado que embora o processo decisório da política federal de habitação popular em termos de engenharia institucional seja de responsabilidade da União, para ser eficaz e lograr a legitimidade necessária para a sua implementação adequada necessita levar em conta a viabilidade de consenso entre os diversos atores envolvidos, tanto os governo sub-nacionais como a população organizada.

Nesse sentido, o sexto pressuposto é o de que a busca de governança de uma política de habitação popular, em um país federativo como o Brasil, devem levar em conta também, as relações entre os três níveis de governo, incluindo o Poder Legislativo, além de articulações institucionais com outros atores relevantes (por exemplo, agências internacionais) e com organizações públicas não governamentais (ONG’s, associações civis, etc.).

Portanto, compreendemos que se houverem políticas públicas voltadas para a questão da habitação com o apoio dos poderes constituídos e com a participação da sociedade civil organizada, a situação seria resolvida.

Contudo, os recentes episódios com o enfrentamento entre invasores e policiais, no loteamento Alphaville, que faziam a segurança para o cumprimento de uma decisão judicial,

da esfera estadual, de reintegração de posse é o retrato de uma situação que se agrava e que precisa ser tratada como prioridade.

Essas constatações já foram feitas antes, quando de outras invasões, que, de forma amigável e com negociação política administrativa, se contornava a questão o que, de certa forma, servia para abafar o problema e adiá-lo para outra oportunidade. Pois essa oportunidade chegou.

A solução não está em tão somente desapropriar áreas, dividir em quadras e lotes e doar aos que precisam. Há necessidade de se legalizar esses patrimônios até para que possam ser subdivididos e doados e para que isso aconteça, a legalização do patrimônio é uma exigência elementar e inicial. Nesse caso, as políticas públicas precisam passar pelas custas cartoriais (RODOLFO JUAREZ, 2009).

3.4.2 Conquistas da Associação dos Sem Teto em 2010

O Governo anunciou a liberação de lotes na Zona Norte da capital. O acordo aconteceu durante reunião ocorrida no mês de junho deste ano, com famílias ligadas as Associações dos Sem Tetos. Será liberado pelo menos 1.150 lotes urbanos no loteamento Atalho do Retiro, na zona norte da capital. O anuncio foi feito no mês de julho, pelo governador, durante reunião ocorrida na Escola Estadual Raimunda dos Passos Santos, envolvendo centenas de famílias cadastradas em Associações de Sem Tetos no Estado. O pagamento da indenização de R\$ 2,4 milhões para a liberação dos lotes será feito até o dia 30 deste mês.

Dessa forma, ratifica-se que o Governo do Estado tem priorizado investimentos na área de habitação com o objetivo de diminuir o déficit habitacional no Estado que chega a 25 mil moradias. Durante a reunião ficou acertado que logo após o pagamento da indenização do loteamento, os terrenos serão liberados para as Associações dos Sem Tetos. O levantamento socioeconômico das famílias cadastradas para receber um dos lotes será feito ainda esta semana por assistentes sociais da Secretaria de Estado de Inclusão e Mobilização Social (SIMS).

No encontro também ficou definido que os serviços de urbanização, que inclui abertura de ruas e avenidas, instalação de redes de água tratada e energia elétrica, serão feitos até o final do ano. “Porém os lotes e a documentação que garante a doação dos terrenos serão entregues com antecedência”, exclamou o governador. Também se comprometeu em

melhorar a infra-estrutura dos serviços de água tratada e energia elétrica no loteamento Morada das Palmeiras, que abriga 700 famílias. A área foi doada pelo Governo do Estado há três meses. Esta é uma conquista recente da Associação dos Sem teto.

O governador, assegurou que o Ministério das Cidades tem interesse em investir em construção de moradias no Estado. Esta foi uma das principais pautas do encontro entre o governador Pedro Paulo e o Ministro das Cidades Márcio Fortes.

A reunião contou com a presença de mais de mil pessoas. Entre as lideranças estavam o presidente da *Associação dos Sem Teto no Amapá (ASTL/Moradia)*, Carlos José Gomes da Silva, o “Açaituba”, presidente da *Associação de Pessoas Carentes Sem Teto em Macapá*, Paulo Sérgio Santana de Sousa e a presidente da *Associação Beneficente da Luta pela Moradia Popular*, Eliana Lima Campos.

O movimento dos Sem Teto cresceu e a prova é que várias denominações surgiram para defender aqueles que precisam efetivamente de um lote para construir sua casa/moradia. Entretanto, vale ressaltar que a Associação dos Sem Teto está na vanguarda da luta pela moradia no Estado do Amapá, especialmente na cidade de Macapá. A luta da Associação pelos 1.500 lotes de terra é bastante antiga, perdura desde 2004, mas só no ano de 2010, a partir do diálogo com o governo, é que a conquista está se materializando em resultados positivos para as pessoas de baixa renda.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão habitacional no Brasil se traduz na “vergonha” nacional de um povo. Sem um lugar adequado para se viver, é difícil manter a educação e o emprego, a saúde fica defasada e a participação social fica engessada. O que se percebe é que o direito à moradia é o mais violado na sociedade, uma vez que as pessoas vivem em condições inadequadas de moradia, apesar de a questão habitacional ser imprescindível na vida das pessoas, está vinculado a outros direitos humanos.

Nesse sentido, percebemos o quanto à situação suscita discussões pertinentes e aprofundadas no seio da sociedade e no cenário político. Assim, quando se constata que se tornou difícil adquirir a casa própria, é porque alguma coisa aconteceu e precisa ser contornado/resolvido o mais rápido possível.

Como se sabe, o Brasil tem o grave problema da concentração e da valorização de terras urbanas e rurais nas mãos de poucos, causa de inúmeros conflitos fundiários que resultaram na morte de muitos posseiros. O elevado número de propriedades improdutivas e ociosas sem função social exige a implementação das reformas agrária e urbana. A propriedade imobiliária deve ter uma regulação pública e democrática visando o cumprimento de uma função social habitacional, ambiental ou econômica, nos termos da política urbana ou agrária.

Somado a isso, se verifica que o inchaço populacional das grandes cidades reflete a falta de políticas públicas eficazes no combate ao desemprego, a miséria, a fome. O que se percebe são as pessoas se deslocando dos interiores (zona rural) para as cidades (zona urbana) em busca de melhores condições de vida. Entretanto, o que encontram é a um cenário de decepção, de negação de seus direitos, principalmente quando arregimentam os grupos de pessoas que não tem onde morar, não tem um lar: no Estado do Amapá a situação não é diferente do restante do país, respeitada as suas particularidades, pois em Macapá, os sem teto são pessoas que vivem em áreas insalubres/ressaca; agregados com parentes; vivem pagando aluguel.

No Amapá, pouco foi feito quanto a questão do déficit habitacional. E essa falta de políticas públicas adequadas agravou essa situação, que hoje chega num montante de 25 mil moradias, segundo dados oficiais. Por outro lado, a Associação dos Sem Teto na luta pela moradia, se tornou um ícone de resistência e luta em favor da aquisição de lotes de terra e ao longo dos anos é protagonista dessa luta em favor dos sem tetos.

Como se percebe, a ASTL/ Moradia tem contribuído positivamente para diminuir o impacto do déficit habitacional no Estado do Amapá (Macapá) ao longo de seus 18 anos de atuação na cidade de Macapá, pois sua luta se vincula ao direito “divino” de que todo cidadão deve ter seu pedaço de chão para poder construir seu lar, sua casa. Neste sentido, o desenvolvimento desta pesquisa propiciou conhecer e refletir acerca da importância desse trabalho e do resgate da cidadania negada junto a seus associados.

Constatou-se ainda, que a entidade surgiu a partir da necessidade básica que todas as pessoas têm - o direito ao seu próprio teto, lar, casa, moradia. No ano de sua fundação não havia nenhum segmento da sociedade que lutasse pelo “direito de morar”. Pelo contrário, existiam aqueles que condenavam e perseguiram os cidadãos (sem teto) por desconhecerem a sua causa - garantir seus direitos através das ocupações de lotes de terrenos públicos ou privados que estão ociosos.

A Associação foi e continua sendo um movimento popular urbano que consegue articular de forma organizada a camada menos privilegiada com o intuito de conseguir um lote de terra. Haja vista, que a sua legitimidade é dada pela aceitação de seus associados e pelas vistas jurídicas. Essa entidade está na vanguarda dos movimentos sociais urbanos no Estado. Seu legado inspira outros grupos organizados que lutam por seus direitos nas diversas áreas (transportes, educação – no caso de movimentos classistas; como também de associações de bairros, grupos de mães – movimentos populares, entre outros).

Dessa forma, compreende-se que os movimentos sociais são construídos cotidianamente e estabelecem novas relações entre o Estado e grupos organizados de cidadãos que almejam a garantia de seus direitos. É através desses movimentos populares que surgem as reivindicações coletivas que devem ser oportunizadas à todos. Proporcionando assim, a melhoria e organização do tecido social por meio de estratégias de mobilização dos indivíduos, dos grupos e até mesmo do próprio Estado, uma vez que o convida a ser parte integrante e ativa na realização de políticas públicas eficazes e comprometidas com o bem estar social da população em geral.

A atuação da Associação em seu início foi marcado por profundas desavenças diante do poder público local, pois o movimento e as pessoas que participavam dele eram rotuladas como marginais, invasores, etc. Entretanto, ao longo dos anos a entidade conseguiu superar essa visão negativa que tinha diante da sociedade. Com isso, depois de muitos anos trabalhando de forma clandestina, a Entidade é reconhecida pelo Estado como uma instituição

necessária e legal que luta pelos direitos do cidadão no que tange a moradia, sendo esta bastante deficitária no estado do Amapá.

Nesse sentido, a luta dos Sem Teto pela moradia despertou outros movimentos com o mesmo objetivo, a saber: Associação de Pessoas Carentes Sem Teto em Macapá, Associação Beneficente da Luta pela Moradia Popular, entre outras denominações. Essa situação suscitou nas autoridades públicas uma chance de cooptar o movimento, levando a sua institucionalização. Um bom exemplo disso é que, atualmente, a Associação tem assento no Conselho Estadual de Habitação, no qual tem direito de participar de todos os debates voltados para a melhoria da questão habitacional do estado, também tem direito a voz e veto.

Contudo, o trabalho da Associação é pouco divulgado pela imprensa local, pois o objetivo não é enaltecer a luta da entidade e nem mostrar as mazelas sociais, mas sim promover as forças políticas que ora se alternam no poder. E neste sentido, o Estado procura ter a sociedade civil organizada (movimento populares de base) como aliada do que como adversário.

Observa-se que a institucionalização da Associação por parte do Estado, alterou a forma de atuação da mesma, pois antes o movimento se articulava, definia seus objetivos e partia para ocupar determinada área. E só depois pleiteava junto ao governo para discutir a permanência ou não das famílias na área. A situação era resolvida, ora em favor dos sem teto, ora contrário a eles. Ou seja, a coisa era resolvida na “força”, com “tensão” e ‘pressão” por parte da associação. Contudo, hoje se verifica que o movimento está a mercê da boa vontade das autoridades constituídas. Essa situação “amarrou” as ações da associação com relação as ocupações de terra, pois se houver a ocupação deliberada de um terreno, ela perde sua legitimidade diante das autoridades.

Por outro lado, essa nova reestruturação da Entidade não sucumbe o sentido de ser parte dos “novos” movimentos sociais, pois ela está inserida em um contexto histórico no qual a necessidade das pessoas terem um lugar para morar é latente. O cerceamento de seus direitos as impulsionam a se organizarem e lutarem por melhores condições de vida, pois como se sabe é a esperança que motiva as pessoas a fazerem a sua própria história. A dinâmica social está em constante transformação, assim, a associação precisa se adaptar aos novos tempos, remodelando-se para garantir a cidadania (lote de terra) a todos aqueles que vão até ela.

É nesse contexto social que se vislumbra que a não institucionalização da Associação (suas ações), corrobora uma maior confiabilidade no movimento popular por não se deixar

levar pela égide do domínio político. Mas por outro lado, faz-se necessário a presença do Estado nas deliberações do campo político (habitação e infra-estrutura). Na verdade deve haver uma correlação de forças (luta dos contrários). Tal situação representa do ponto de vista social um avanço no papel dos movimentos organizados em Macapá, pois se consegue visualizar um debate propositivo dos dois segmentos envolvidos.

Verificou-se que o resgate da cidadania perpassa pela conquista de um lote de terra, pois para os Sem Teto, isso simboliza uma grande vitória de seus direitos. Nesse sentido, a Associação deve trabalhar o conceito de cidadania de forma reflexiva junto a seus associados para que eles possam ter uma visão que o lote de terra não é um fim em si mesmo, mas um meio de alcançar algo maior – a cidadania plena, que ora lhes é cerceada.

Ficou evidente que a associação não faz um trabalho de conscientização política junto a seus associados nem desperta uma consciência crítica acerca do que vem a ser o próprio movimento popular, pois a associação como entidade que busca o resgate da cidadania ao lutar pela conquista do lote de terra para a construção da casa própria, deve buscar estratégias para clarificar o movimento social para que as pessoas que recebem seus lotes não abandonem a entidade e possam estar mostrando seu exemplo para os outros que virão. O que se observou é que cada um queria apenas pegar seu lote e estava satisfeito.

Sem duvida, o movimento social por moradia tem contribuído efetivamente para se construir uma nova mentalidade na sociedade amapaense, bem como no poder público local a respeito do impacto do déficit habitacional em Macapá. Chama atenção com o propósito de que é preciso fazer algo agora e não deixar para depois, apesar de haver muitas nuances pelo caminho que dificultam essa luta de cunho social.

Por fim, entende-se que Associação dos Sem teto deixou de ser uma simples utopia e passou a ser um foco de resistência frente às mazelas da sociedade amapaense, pois busca resgatar a cidadania de seus associados quando pressiona o poder público pela garantia dos direitos civis, especialmente, o direito a moradia. É válido lembrar que mesmo não havendo uma disseminação crítica a respeito dos movimentos populares, seu caminho, sua história, suas conquistas, os (des)caminhos que conduzem para se alcançar uma sociedade mais justa e igualitária, a Associação tem conseguido levar esperança àqueles que a procuram.

Frente à necessidade de se reverter a dramática realidade brasileira, em especial no Estado do Amapá, de falta de acesso à terra e à moradia pela população de baixa renda, tratada neste trabalho, consideramos que o dialogo entre o Estado e a Associação dos Sem

Teto se configura como uma política afirmativa no sentido de se diminuir o déficit habitacional no Estado. Mas sem deixar de ter aquele olhar crítico diante das ações tomadas.

Ante ao exposto, podemos ressaltar que o recorte feito sobre associação dos sem teto propõe permitir a sociedade amapaense novos olhares a respeito dos movimentos urbanos na cidade. Permite ainda, que se assuma na realidade local, possibilitando a livre expressão da entidade no interesse dos grupos de baixa renda. Não se pretende aqui considerá-la como uma “panacéia” que vá resolver todos os problemas encontrados na sociedade, especificamente na habitação. O movimento social é um instrumento e um termômetro que evidencia/exprime os anseios da coletividade e também “força” as autoridades a participarem do processo como co-responsáveis pela melhoria da moradia no estado do Amapá.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. **O fim da história** (De Hegel a Fukuyama). Trad. De Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. **Os sentidos do trabalho:** ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2001.

ARRETCHE, Marta. **Intervenção do Estado e setor privado:** o modelo brasileiro de política habitacional. Espaço & Debates, nº 31, 1990.

BRASIL, Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado 1988.

CAMPOS Fº, Cândido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos.** O que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. São Paulo: Nobel, 1989.

CARDOSO, Adauto Lúcio e RIBEIRO, Luiz César Queiroz (Coord.). **A municipalização das políticas habitacionais:** uma avaliação das experiências recentes (1993-1996). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, FASE, 1999.

CARRION, Otília. **Política Habitacional no período recente.** Paper apresentado no I Encontro Estadual de Moradia, Porto Alegre, 1990.

CASTELLS, Manuel. **Movimientos sociales urbanos.** Madri: Siglo XXI, 1974.

_____. **The Power of Identity.** Oxford: Blackwell, 1997.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

CORREA, Roberto Lobato. **O espaço urbano.** São Paulo: Ática, 1989.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem.** Trad. De Aulyde Soares Rodrigues. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1992.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Políticos e Sociais. **Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: 2001.

GRAMSCI, Antonio. **Cartas do Cárcere**. Seleção e Tradução de 233 cartas das edições italianas de 1947 e 1955 por Noênio Spinola. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

_____ **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

_____ **Os intelectuais e a organização da cultura**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____ **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2002.

_____ **Reivindicações populares urbanas**. São Paulo: Cortez, 1982.

_____ **Movimentos sociais e lutas pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

_____ **Movimentos sociais e educação**. São Paulo: Cortez, 1982.

_____ **Movimentos e lutas sociais na história do Brasil**. São Paulo: Loyola, 1995a.

GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

GGZYBOWSKI, Cândido. **Caminhos e Desenvolvimentos dos Movimentos Sociais no Campo**. Editora Vozes. Petrópolis. Rio de Janeiro. 1987.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição; SILVA, Amieres Barbosa da; SILVA, Valdemildo Pedro da. Pensamento social: Estudo habitacional. Disponível em

<<http://diariodeumassistentesocial.blogspot.com/2008/08/estudo-habitacional.html>>. Acesso em: 05 jul. 2009.

GOVERNO do Amapá define prioridades no setor habitacional. Disponível em: <<http://www.amapdigital.net/noticias/2010/politica/junho/08->>. Acesso em : 19 jul. 2010.

HABITAÇÃO no Amapá. Disponível em: <<http://www.amapdigital.net/noticias/2010/politica/junho/08->>. Acesso em : 19 jul. 2010.

HOBBSAWM, Eric. **Rebeldes primitivos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970a.

_____ **Bandidos**. Rio de Janeiro: Forense, 1970b.

_____ **Revolucionário**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

IANNI, Otavi. **Teoria da Globalização**. 4ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

_____ **A era da globalização**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1996.

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de Sociologia**: guia prático da linguagem sociológica. Tradução de Ruy Jungmann – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1997.

JUAREZ, Rodolfo. Habitação é prioridade para o desenvolvimento do Estado do Amapá. **Jornal do Dia**. Macapá-AP, 29 e 30 nov. 2009, Especial, p. A4 e A5.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **Os direitos econômicos, sociais e culturais na América Latina e o Protocolo de San Salvador**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2001.

LESSA, Sérgio. **Trabalho e ser social**. Maceió: EDUFAL, 1997.

_____ **A ontologia de lukács**. Maceió: EDUFAL, 1996.

MAGALHÃES, Luzia Eliana Reis; ORQUIZA, Lilian Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**: Elaboração de Trabalhos. Curitiba: FESP, 2002.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades** - alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **A Política Habitacional do Regime Militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARX, Karl. “**Progreso técnico y desarrollo capitalista**. Manuscritos 1861-1868”. México: Cadernos de Pasado y presente, 1982.

_____. **O Capital**. Crítica da economia política. São Paulo: Difel, Livro 1, vol. 1, 1979.

MELO, Marcus André Campelo. **Classe, burocracia e intermediação de interesse na formação da política de habitação**. In: Encontro Anual da ANPOCS, 12., São Pedro, 1988.

MELUCCI, Alberto. **Um objetivo para os movimentos sociais**. Revista Lua Nova, nº 17, São Paulo, CEDEC, 1989.

MESZÁRIOS, István. **Poder Político e dissidência nas sociedades pós-revolucionárias**. Ensaio nº 14, São Paulo: Ensaio, 1998.

_____. **Produção destrutiva e Estado Capitalista**. São Paulo: Ensaio, 1989.

_____. **A teoria da alienação em Marx**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

OSORIO, Leticia Marques. A reapropriação das cidades no contexto da globalização. In: Osorio, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Fabris, 2002.

PANINI, Carmela. **Reforma Agrária dentro e fora da lei**. São Paulo: Paulinas, 1990.

PLANO Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Amapá. Disponível em : <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-d>>. acesso em : 25 de jul 2010.

RODRIGUES, Arlete Moisés. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, Edusp, 1988.

ROLNIK, Raquel. **Regulação Urbanística e Exclusão Territorial**. Revista Polis 32. São Paulo: Instituto Polis, 1999.

SANTOS, Regina Bega dos. **Movimentos sociais urbanos**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço, tempo (Globalização e meio técnico-científico informacional)**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SAULE Jr., Néelson. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor - possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: Osorio, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Fabris, 2002.

_____ Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil. In: Fernandes, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Ed. Loyola, 1996.

SILVA, Janssen Felipe da. **Avaliação na perspectiva formativa-reguladora**: pressupostos teóricos e práticos. Porto Alegre: Mediação, 2004.

SILVA, José Maria da; SIVEIRA, Emerson Sena da. **Apresentação de trabalhos acadêmicos**: normas e técnicas. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

TARROW, S. **Power in movement**. Cambridge; Un. Press, 1994.

TOLOSA, Hamilton C. Política urbana e redistribuição de renda. In. TOLEDO, Ana Helena Pompeu de; CAVALCANTI, Marly (Org.). **Planejamento urbano**.(s.n)1978.

TOURAINÉ, Alan. Movimentos sociais e ideologias nas sociedades dependentes. In: Albuquerque, J. A. G. (org.). **Classes médias e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1977.

_____ **Palavra e Sangue**. Campinas: Unicamp, 1989.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Entrevista com o presidente da Associação dos Sem Teto no Amapá

1. Como surgiu a associação dos sem tetos?
2. Quais foram às pessoas que participaram do processo de fundação da associação?
3. A associação possui parcerias com algum órgão público ou privado?
4. Como se acontece essa parceria?
5. Como se dá a parceria entre o governo do estado e a associação na questão dos terrenos, ou seja, o governo deu pra traz ou não na entrega dos terrenos?
6. Como é mantida a associação (situação econômica)?
7. Qual é o perfil do associado? Quais critérios para ser um associado?
8. Quais as conquistas da associação ao longo de sua atuação?
9. De que maneira (organização) ocorrem as OCUPAÇÕES?
10. Existe algum de tipo de pressão do poder público sobre a associação nas questões de ocupação?

APÊNDICE B – Questionário para os associados

1 – Sexo do associado (a)

1.Masc ()

2.Fem ()

2 – Faixa etária do associado (a)

1.De 18 até 21 anos

2.Mais de 21 até 24 anos

3.Mais de 24 até 27 anos

4.Mais de 27 até 30 anos

5.Mais de 30 anos.

3 – Qual estado civil do associado (a)

1.Solteiro

2.Casado

3.União estável

4.Desquitado

5 – Qual a escolaridade do associado (a)

1.Ensino Fundamental incompleto

2.Ensino Fundamental completo

3.Ensino Médio incompleto

4.Ensino Médio completo

5.Ensino Superior incompleto

6.Ensino Superior completo

7. Pós graduação _____

6 – Qual a renda mensal do associado (a)

1.Menos de um salário mínimo

2.De um a até dois salários mínimos

3.Mais de 2 a 4 salários mínimos

4.Mais de 4 a 6 salário mínimos.

7 – O (a) associado(a) reside:

1.De aluguel

2.Com parentes

3. Lugares insalubres

4.Outros _____

8 – Quanto tempo está associado (a)

() Menos de um ano () De 1 ano até 2 anos () De 2 até 4 anos () Mais de 4 anos

9 – Participa ativamente nas ações da associação? _____