



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

DIRLEY FURTADO DA SILVA

**A EXCLUSÃO SOCIAL DOS MORADORES DA ÁREA DE RESSACA DO BAIRRO
DO CONGÓS NO MUNICÍPIO DE MACAPÁ**

FORTALEZA- CEARÁ

2019

DIRLEY FURTADO DA SILVA

A EXCLUSÃO SOCIAL DOS MORADORES DA ÁREA DE RESSACA DO BAIRRO DO
CONGÓS NO MUNICÍPIO DE MACAPÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Hermano Machado Ferreira Lima.

FORTALEZA- CEARÁ

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Silva, Dirley Furtado da.

A exclusão social dos moradores da área de
ressaca do bairro do Congós no Município de Macapá
[recurso eletrônico] / Dirley Furtado da Silva. -
2019.

1 CD-ROM: il.; 4 ¾ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do
trabalho acadêmico com 102 folhas, acondicionado em
caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade
Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais
Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e
Políticas Públicas, Fortaleza, 2019.

Área de concentração: Planejamento e Políticas
Públicas.

Orientação: Prof. Dr. Hermano Machado Ferreira
Lima..

1. Exclusão social . 2. Área de ressaca. 3.
Estado. 4. Participação social . 5. Educação e
Alienação. I. Título.

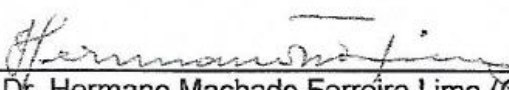
DIRLEY FURTADO DA SILVA

A EXCLUSÃO SOCIAL DOS MORADORES DA ÁREA DE RESSACA DO
BAIRRO DO CONGÓS NO MUNICÍPIO DE MACAPÁ/AP

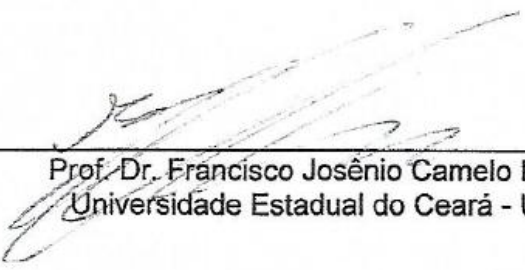
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 05/07/2019

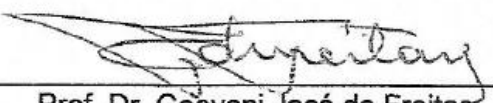
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Hermano Machado Ferreira Lima (Orientador)
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Francisco Josênio Camelo Parente
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Geovani Jacó de Freitas
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Dedico minha dissertação de mestrado à minha mãe Osmarina Furtado, à minha filha Karina Teixeira, à minha namorada Merian Oliveira, como prova de minha gratidão ao apoio recebido.

Ao “mano” Dircey Furtado (*In memória*) pela sua importância em minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pois sem ele nada seria possível; a minha família que sempre me incentivou, na pessoa de uma grande guerreira que é minha mãe; agradeço àqueles que não acreditaram na possibilidade de meu mestrado, pois foram fundamentais para minha persistência; ao Prof. Dr. Aldenor Benjamim, que sempre me serviu de inspiração desde a graduação e que foi fundamental em minha qualificação.

À UECE, na pessoa do nosso coordenador Prof. Dr. Horácio Frota, sempre presente nos momentos de dificuldades; ao meu orientador Prof. Dr. Hermano Ferreira Lima, que desde muito cedo aceitou contribuir com minha dissertação; a todos os professores que estiverem juntos conosco nesta caminhada; aos colegas de mestrado que me deram a oportunidade de adquirir novas experiências.

Não poderia deixar de fazer um agradecimento especial à minha namorada e parceira Merian Oliveira, pela dedicação e companheirismo em todos os momentos da caminhada.

“Sou apenas um pobre homem que se empenha em descobrir a verdade... sabendo que é mais frequente encontramos Deus na mais humilde de suas criaturas do que entre as mais poderosas, procuro partilhar a condição das primeiras; o que só é possível dedicando-me ao serviço delas. E de que maneira ajudar as classes mais desfavorecidas senão entrando na política?”

(Gandhi)

RESUMO

O presente estudo traz como tema central a exclusão social dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós no município de Macapá. Busca investigar a exclusão social dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, tendo como questões norteadoras, a situação socioeconômica dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós; a atuação do poder público nas áreas de ressaca do município de Macapá; a atuação dos movimentos sociais na área de ressaca do bairro do Congós; a compreensão da percepção do morador da área de ressaca do bairro do Congós quanto a sua realidade. Com isso o estudo buscou investigar as formas de exclusão social que afetam os moradores da área de ressaca do bairro do Congós no município de Macapá. Como resultado da investigação, detectamos as seguintes formas de exclusão social: exclusão econômica, exclusão educacional, exclusão por alienação, exclusão cultural, exclusão política e exclusão meritocrática. Referente às categorias de análise, partimos das seguintes: exclusão social (Souza, 2009); Educação (Bourdieu, 2006); participação social (Gohn, 2003); alienação (Marx, 2008) e Estado (Weber, 1991). Em relação ao trabalho de campo da pesquisa, foram realizados vários momentos: levantamento bibliográfico; entrevistas com representantes do poder público e dos movimentos sociais do bairro do Congós; aplicação de formulários às famílias da área de ressaca do bairro do Congós.

Palavras – chave: Exclusão social. Área de ressaca. Estado. Participação social. Educação. Alienação.

ABSTRACT

The present study has as a central theme the social exclusion of residents of the hangover area of the Congós neighborhood in the municipality of Macapá. It seeks to investigate the social exclusion of the residents of the hangover area of the Congós neighborhood, having as guiding questions, the socioeconomic situation of the residents of the hangover area of the Congós neighborhood; the performance of public power in the hangover areas of the municipality of Macapá; the performance of social movements in the hangover area of the Congós neighborhood; the understanding of the residents' perception of the hangover area of the Congós neighborhood as to their reality. Thus, the study sought to investigate the forms of social exclusion that affect residents of the hangover area of the Congós neighborhood in the municipality of Macapá. With the result of the investigation, we detected the following forms of social exclusion: economic exclusion, educational exclusion, exclusion by alienation, cultural exclusion, political exclusion and meritocratic exclusion. Regarding the categories of analysis, we start with the following: social exclusion (Souza, 2009); Education (Bourdieu, 2006); social participation (Gohn, 2003); alienation (Marx, 2008) and state (Weber, 1991). In relation to the field work of the research, several moments were realized: bibliographical survey; interviews with representatives of the public power and of the social movements of the district of the Congós; application of forms to the families of the hangover area of the Congós neighborhood.

Keywords: Social exclusion. Hangover area. State, social participation. Education. Alienation.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 -	Referente ao nível de escolaridade.....	52
Gráfico 02 -	Referente a participação social.....	74
Gráfico 03 -	Referente ao local de moradia.....	76
Gráfico 04 -	Referente a percepção de injustiça e exclusão.....	76
Gráfico 05 -	Referente a percepção de realidade.....	77
Gráfico 06 -	Referente a união dos moradores.....	78
Gráfico 07 -	Referente a melhoria de vida.....	79
Gráfico 08 -	Referente a renda familiar.....	81

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Área de ressaca do bairro do Congós.....	34
Figura 2 -	Área de ressaca do bairro do Congós.....	34
Figura 3 -	Área de ressaca do bairro do Congós.....	35
Figura 4 -	Área de ressaca do bairro do Congós.....	35
Figura 5 -	Área de ressaca do bairro do Araxá.....	36
Figura 6 -	Área de ressaca do bairro do Jardim I.....	36
Figura 7 -	Área de ressaca do bairro do Muca.....	37
Figura 8 -	Área de ressaca do bairro do São Lázaro.....	37

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCP	Associação Brasileira de Ciência Política
ALCMS	Área de Livre Comércio de Macapá e Santana
APA	Área de proteção Ambiental
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CEB's	Comunidade Eclesial de base
CIOSP	Centro Integrado de Operações e Segurança Pública
CNPq	Conselho Nacional de desenvolvimento Científico e Tecnológico
GERCO	Programa Nacional Gerenciamento Costeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICOME	Indústria e Comércio de Minérios
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEPA	Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento
PT	Partido dos Trabalhadores
RNB	Renda Nacional Bruta
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SEMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Tesouro
SIS	Sistema de Indicadores Sociais
UBS	Unidade Básica de Saúde
UECE	Universidade Estadual do Ceará
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	A EXCLUSÃO SOCIAL NO ESTADO DO AMAPÁ.....	20
2.1	A CONTEXTUALIZAÇÃO DA EXCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL.....	20
2.2	A OCUPAÇÃO DAS ÁREAS DE RESSACA NO MUNICÍPIO DE MACAPÁ...	28
2.3	O BAIRRO DO CONGÓS E SUA ÁREA DE RESSACA.....	33
2.4	DEMONSTRATIVO VISUAL DE ALGUMAS ÁREAS DE RESSACA DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ.....	34
2.5	INDICADORES DA POBREZA NO ESTADO DO AMAPÁ.....	38
3	A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NAS ÁREAS DE RESSACA DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ.....	39
3.1	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	39
3.2	O ESTADO.....	43
3.3	A ESCOLA E O PROCESSO DE REPRODUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS.....	49
3.4	ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO URBANO DAS ÁREAS DE RESSACAS DE MACAPÁ E SANTANA, ESTADO DO AMAPÁ.....	53
3.5	PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ.....	57
3.6	ENTREVISTAS COM REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO.....	60
4	A ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA ÁREA DE RESSACA DO BAIRRO DO CONGÓS.....	64
4.1	MOVIMENTOS SOCIAIS.....	64
4.2	PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	67
4.3	ENTREVISTAS COM REPRESENTANTES DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DO BAIRRO DO CONGÓS.....	82
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
	REFERÊNCIAS.....	89
	ANEXOS.....	97
	ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA OS REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO.....	98
	ANEXO B - ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA OS REPRESENTANTES DOS MOVIMENTOS SOCIAIS.....	99
	ANEXO C- QUESTIONÁRIO.....	100

1 INTRODUÇÃO

Uma visão mais atualizada do conceito de desenvolvimento econômico e que vem sendo adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) a partir de 1990 é a de Desenvolvimento Humano. Para fundamentar a importância e a viabilidade técnica de utilização do novo conceito, aquele organismo internacional fez a seguinte explanação no seu Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994:

A riqueza é importante para a vida humana. Contudo, centrar as atenções apenas neste indicador é incorreto por duas razões: Primeiro a acumulação de riqueza não é necessária para o preenchimento de algumas das escolhas do ser humano. Com efeito, os indivíduos e a sociedade fazem muitas escolhas que não precisam da riqueza para concretizá-las. Uma sociedade não precisa ser rica para estar habilitada a uma vida democrática. Uma família não precisa ser rica para respeitar os direitos de cada um dos seus membros. Uma nação não precisa ser rica para tratar os homens e as mulheres de forma equitativa. Tradições sociais e culturais, de grande valor, podem ser mantidas e - efetivamente o são - em todos os níveis de renda. A riqueza de uma cultura pode ser independente da riqueza material do seu povo. Segundo, as escolhas humanas se estendem além do bem-estar econômico. Os desejos humanos seguramente incorporam ter riqueza material. Porém eles precisam e querem também ter uma vida longa e saudável, beberem vigorosamente na fonte do saber, participarem livremente na vida da sua comunidade, respirarem um ar livre de poluição, e apreciarem o simples prazer de viverem num ambiente limpo, com paz em suas mentes, que decorre do fato de possuírem um local seguro para morar, e ter a segurança de ter trabalho estável, com remuneração dignificante (HUMAN DEVELOPMENT REPORT, 1994, p. 15).

Este relatório da ONU estabelece que, “a menos que as sociedades reconheçam que a sua verdadeira e real riqueza é o seu povo, uma obsessão excessiva com a criação de riqueza material pode obscurecer o seu último e fundamental objetivo que é o enriquecimento das suas próprias vidas” (HUMAN DEVELOPMENT REPORT, 1994, p. 16).

Esta visão de desenvolvimento implica que não é apenas o nível de renda ou de riqueza auferidos pelas pessoas que é fundamental para que elas sejam felizes. É a forma como essa renda ou riqueza são despendidas que é importante como vetor que serve de alavanca para o bem-estar social e econômico. “O que é decisivo não é o processo de maximização da riqueza, mas a escolha que os indivíduos da sociedade fazem. Uma verdade simples, mas sempre negligenciada” (HUMAN DEVELOPMENT REPORT, 1994, p. 16).

Na justificativa da utilização do novo conceito de desenvolvimento, o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 ainda explícita que:

As pessoas não se constituem meramente em instrumentos úteis para a produção de bens, e que o propósito do desenvolvimento não é meramente produzir mais valor adicionado independente do seu uso. ...Atribuindo-se valor à vida humana apenas na visão de que ela pode ser um instrumento de produção de lucro - visão de capital

humano - oferece perigos óbvios. Na sua forma extrema, esta visão pode facilmente conduzir à escravidão da força de trabalho, uso do trabalho forçado de crianças, e à exploração dos trabalhadores pelos seus patrões, como ocorreu durante a revolução industrial (HUMAN DEVELOPMENT REPORT, 1994, p.17). Porém em todos os níveis de desenvolvimento, os três aspectos a serem considerados como relevantes e essenciais para os seres humanos (homens e mulheres) são: **“propiciar uma vida longa e saudável; adquirir conhecimentos; e ter acesso aos recursos necessários para atingir padrões dignos de vida”** (HUMAN DEVELOPMENT REPORT , 1995, p. 11).

Nesta perspectiva, o conceito de Desenvolvimento Humano está ancorado em três bases fundamentais: Longevidade, Educação e Renda Monetária. A longevidade é aferida pela esperança de vida ao nascer, que, dadas as circunstâncias atuais, uma criança teria em determinado país, estado ou município. Em termos mais pragmáticos, seria a idade em que, na média, as pessoas morrem nos lugares onde escolheram para viver. Assim, se esta média é elevada, a pessoa teria tido condições adequadas de saúde, saneamento, moradia, alimentação, lazer, dentre outros fatores que propiciam vida mais longa e saudável. Sem dúvida, trata-se de uma forma bastante adequada de aferir-se padrão de bem-estar social e econômico.

A segunda âncora de apoio do conceito de Desenvolvimento Humano é o estoque de educação acumulado por uma sociedade. Este estoque seria aferido pelo percentual de adultos (maiores de quinze anos) alfabetizados e pelos percentuais de matrículas nas escolas dos diferentes níveis. A hipótese objetiva deste ponto importante de suporte do conceito de desenvolvimento humano é que: sem educação, sem informação, não se pode pensar em desenvolvimento. Diríamos até que esta se constitui na principal âncora do desenvolvimento. Todos os países que cuidaram bem dos aspectos educacionais das suas populações experimentaram avanços substanciais nos seus padrões de desenvolvimento.

O terceiro suporte do conceito da ONU de desenvolvimento humano é a renda média. Não se conceberá desenvolver sem prover condições de trabalho e de remuneração digna para as populações. O acesso a padrões elevados de renda, ainda que não deva ser o objetivo definitivo do processo de desenvolvimento, como se demonstrou em duas passagens retiradas dos relatórios da ONU, deve, sim, constituir-se em um dos objetivos a serem perseguidos durante o processo de desenvolvimento. O acesso à renda monetária é que viabilizará às famílias e aos cidadãos e cidadãs adquirirem os bens materiais que não conseguem produzir com as suas habilidades. Um bom padrão de renda monetária também é importante para viabilizar níveis adequados de lazer para as pessoas. Lazer também se constitui em um aspecto importante de incremento de qualidade de vida.

Segundo o IBGE (2009), no Brasil as desigualdades regionais são captadas na apropriação e na distribuição da riqueza gerada no país. Observa-se que as regiões mais

carentes, como Norte e Nordeste, têm participação apenas marginal na composição do PIB agregado nacional, como se depreende a partir das estatísticas.

Mas a informação mais relevante que se extrai das evidências é que as desigualdades inter-regionais permaneceram inalteradas ao longo dos primeiros oito anos deste início de milênio.

Para Gomes (2002), as mudanças políticas e econômicas ocorridas no estado do Amapá nas duas últimas décadas têm alterado significativamente a configuração espacial da capital do Estado, a cidade de Macapá.

A transformação de Território do Amapá para uma Unidade Federativa (Estado), através da Constituição Federal de 1988, e a criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (Decreto Federal nº 8.387, de 30/12/91), foram os principais eventos que colaboraram tanto para o aumento populacional do Estado do Amapá, quanto para a expansão da malha urbana de Macapá provocada por um considerável contingente de migrantes que aportaram as cidades de Macapá e Santana, principalmente.

Segundo o IBGE (2010), o Estado do Amapá tem uma população aproximada de 669.956 habitantes, sendo que a capital Macapá possui o número estimado de 398.204 habitantes, ou seja, cerca de 60% dos moradores do Estado vivem na Capital.

Em Macapá e Santana, o uso e a ocupação das áreas úmidas vêm ocorrendo de maneira totalmente desordenada. O estabelecimento de moradias é o mais perceptível e a mais impactante, ocasionado principalmente pela falta de planejamento urbano e pela explosão demográfica, representada por uma taxa anual de crescimento de 3,44% (IBGE, 2010), uma das mais altas no Brasil. As condições de vida das pessoas que residem em áreas de ressacas, morando em palafitas, são visivelmente de baixa qualidade e o avanço da ocupação aumenta a cada dia que passa.

Segundo IBGE (2010), o número estimado de pessoas residentes nas áreas de ressacas no município de Macapá é de 63.771, o equivalente a 16% de seus habitantes.

Ainda segundo o IBGE (2010), o bairro do Congós é o quinto bairro mais populoso de Macapá, com mais de 18 mil moradores, onde aproximadamente 19% desses moradores vivem em área de ressaca.

Segundo Neri (2004), os estudos referentes à urbanização da cidade de Macapá, quer no âmbito do planejamento ou do discurso político, fazem referências a ocupação das áreas de ressaca, expressão regional empregada para designar um ecossistema típico da zona costeira do Amapá. São áreas encaixadas em terrenos quaternários que se comportam como reservatórios naturais de água, caracterizando-se como um ecossistema complexo e distinto,

sofrendo os efeitos da ação das marés, por meio da rede formada de canais e igarapés e do ciclo sazonal das chuvas.

Pelo exposto, o estudo teve como indagação principal a seguinte pergunta de partida: quais as formas de Exclusão Social que afetam os moradores da área de ressaca do bairro do Congós no município de Macapá/AP?

O estudo tem como objetivo geral Investigar a Exclusão Social dos Moradores da Área de Ressaca do Bairro do Congós no Município de Macapá, tendo como objetivos específicos a averiguação da situação socioeconômica dos moradores da área; avaliar a atuação do poder público nas áreas de ressaca do município de Macapá; investigar a atuação dos movimentos sociais atuantes na área e compreender a percepção dos moradores da área estudada sobre sua realidade.

Em relação às categorias de análise, partimos das seguintes: Exclusão Social (Souza, 2009); Educação (Bourdieu, 2006); Participação Social (Gohn, 2003); Alienação (Marx, 2008) e Estado (Weber, 1991).

Para Souza (2009), o problema da raça é “a questão mais importante no Brasil moderno” e está associado a outros problemas como a segurança pública, trabalho informal, o racismo e o preconceito regional. Apesar da importância social que tem “a desigualdade não é nem percebida quanto tal, nós a naturalizamos”, na avaliação do sociólogo. Ele, no entanto acredita que esse pensamento não é algo racional, mas tem uma função mais eficiente justamente por ser pré-reflexivo.

Para Bourdieu (2006), a escola e o trabalho pedagógico por ela desenvolvido só poderiam ser compreendidos, quando relacionados ao sistema das relações entre as classes. A escola não seria uma instância neutra que transmitiria uma forma de conhecimento intrinsecamente superior às outras formas de conhecimento, e que avalia os alunos com base em critérios universalistas; mas, ao contrário, ela é conhecida como uma instituição a serviço da reprodução e da legitimação da dominação exercida pelas classes dominantes.

Para Gohn (2003), existem, historicamente, cinco formas distintas de compreender o conceito de participação social: participação liberal, participação autoritária, participação revolucionária, participação democrática e a participação democrática radical.

Os modelos descritos na classificação de Gohn (2003) relacionam-se ao modo como a sociedade é incluída nos processos de construção das políticas públicas e sociais: ora tratados como meros beneficiários das políticas; ora convidados a participar emitindo opiniões e pareceres; ora convocados para eleger quem os represente nos processos; e, ora articulados

para fazer frente ao governo requerendo seu espaço como ator nesses processos com uma inserção mais direta nos centros de tomada de decisão. Dessa forma, os cidadãos se fazem presentes com posturas distintas em cada modelo de participação.

Para Marx (2008), o trabalho só produz mercadorias, ele se produz e produz o operário enquanto mercadoria, ou seja, o objeto que o trabalho produz seu produto afronta-o como um ser estranho, como um poder independente do produtor. A atualização do trabalho é sua objetivação. Para a economia, esta atualização do trabalho aparece para o operário como a perda de sua realidade, a objetivação, como a perda do objeto ou sua escravização a ele, apropriação, como alienação ou desintegração.

Segundo Weber (1991), para que um Estado exista é necessário que um conjunto de pessoas obedeça à autoridade alegada pelos detentores do poder e, por outro lado, para que os dominados obedeçam é necessário que os detentores do poder possuam uma autoridade reconhecida como legítima.

Em relação ao trabalho de campo da pesquisa, no primeiro momento foi realizado um levantamento bibliográfico sobre o tema trabalhado, no sentido de adquirir embasamento teórico para melhor compreender o referido tema. Esse levantamento foi realizado nas bibliotecas das faculdades e universidades da cidade de Macapá, como também via internet e livrarias. No segundo momento foi realizada uma pesquisa de campo junto aos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, por meio da coleta de dados empíricos, como também entrevistas com representantes do poder público e representantes dos movimentos sociais do bairro do Congós.

O tipo de pesquisa utilizada foi aqualitativa, segundo CHIZZOTTI (2005), fundamenta-se em dados coligidos nas interações interpessoais, na coparticipação das situações dos informantes, analisadas a partir da significação que estes dão aos seus atos. O pesquisador participa, compreende e interpreta; também a quantitativa, conforme ainda CHIZZOTTI (idem), prever a mensuração de variáveis preestabelecidas, procurando verificar e explicar sua influência sobre outras variáveis, mediante a análise da frequência de incidências e de correlações estatísticas. O pesquisador descreve, pesquisa e prediz.

Referentes às técnicas usadas para alcançar os objetivos propostos, foram usadas entrevistas e aplicação de formulários com moradores da área de ressaca do bairro do Congós. A linha de pesquisa adotada foi resgate de experiências exitosas na área da educação formal e informal.

Segundo IBGE (2010), o bairro do Congós possui em torno de 18.000 moradores, ou seja, uma estimativa de 4.100 famílias, sendo que, 19% dessas famílias, vivem em áreas alagadas, isto é, 800 famílias aproximadamente.

A área de ressaca do bairro do Congós está dividida em 24 passarelas (pontes construídas em madeiras ou concretos sobre a área alagada, que servem para o deslocamento das pessoas).

O questionário foi aplicado em 189 famílias da área de ressaca do bairro do Congós, tendo um informante por família. A amostra de deu baseada num universo de 800 famílias residentes na citada área de ressaca, segundo IBGE (2010), com margem de erro de 5% e nível de confiança de 95%.

A escolha das famílias foi de forma aleatória, incluindo as 24 passarelas que formam a área de ressaca.

O questionário utilizado foi de múltipla escolha, segundo Chizzotti (2005), o questionário consiste em um conjunto de questões pré-elaboradas, sistemáticas e sequencialmente dispostas em itens que constituem o tema da pesquisa, com objetivo de suscitar dos informantes respostas por escrito ou verbalmente sobre assunto que os informantes saibam opinar ou informar. É uma interlocução planejada.

Referente às entrevistas, foram feitas com representantes do poder público e representantes dos movimentos sociais existentes no bairro do Congós. As entrevistas foram do tipo semiestruturadas que, para Chizzotti (2005), quando o nível de profundidade psicológica da entrevista for mais profundo, as respostas são registradas a partir de questões previamente elaboradas sobre as quais o entrevistado discorre.

As entrevistas ocorreram na primeira quinzena de maio de 2019. Foram entrevistados três representantes do poder público e três representantes dos movimentos sociais do bairro do Congós.

O presente trabalho está organizado em três capítulos, sendo que o primeiro tem como título “A Exclusão Social no Estado do Amapá”, no qual é feita uma contextualização da exclusão social no Brasil, mostrando as desigualdades regionais; também a ocupação das áreas de ressaca no município de Macapá a partir dos anos de 1990, com o advento da transformação do Amapá em Estado e a implantação da Área de Livre Comércio dos municípios de Macapá e Santana; traz um pouco da história do bairro do Congós e sua área de ressaca e conclui com os indicadores da pobreza no Estado do Amapá.

O segundo capítulo tem como título “A Atuação do Poder Público nas áreas de ressaca do Município de Macapá”, traz o conceito de políticas públicas e sua evolução no

Brasil, a partir dos anos de 1990; também trabalha o conceito de Estado a partir da visão de diversos autores; discute a escola e o processo de reprodução das desigualdades sociais a partir de Bourdieu; faz referência ao zoneamento ecológico e econômico das áreas de ressaca de Macapá e Santana, como também do Plano Diretor do município de Macapá e finaliza com as entrevistas dos representantes do poder público.

O terceiro capítulo tem como título “A Atuação dos Movimentos Sociais na área de ressaca do bairro do Congós”, discorre sobre o conceito de movimentos sociais e sua trajetória; também trabalha o conceito de participação social e sua importância na construção de políticas públicas e finaliza com as entrevistas dos representantes dos movimentos sociais do bairro do Congós.

2 A EXCLUSÃO SOCIAL NO ESTADO DO AMAPÁ

2.1 A CONTEXTUALIZAÇÃO DA EXCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL

Uma visão mais atualizada do conceito de desenvolvimento econômico e que vem sendo adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) a partir de 1990 é a de Desenvolvimento Humano. Para fundamentar a importância e a viabilidade técnica de utilização do novo conceito, aquele organismo internacional fez a seguinte explanação no seu Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994:

A riqueza é importante para a vida humana. Contudo, centrar as atenções apenas neste indicador é incorreto por duas razões: Primeiro a acumulação de riqueza não é necessária para o preenchimento de algumas das escolhas do ser humano. Com efeito, os indivíduos e a sociedade fazem muitas escolhas que não precisam da riqueza para concretizá-las. Uma sociedade não precisa ser rica para estar habilitada a uma vida democrática. Uma família não precisa ser rica para respeitar os direitos de cada um dos seus membros. Uma nação não precisa ser rica para tratar os homens e as mulheres de forma equitativa. Tradições sociais e culturais, de grande valor, podem ser mantidas e - efetivamente o são - em todos os níveis de renda. A riqueza de uma cultura pode ser independente da riqueza material do seu povo. Segundo, as escolhas humanas se estendem além do bem-estar econômico. Os desejos humanos seguramente incorporam ter riqueza material. Porém eles precisam e querem também ter uma vida longa e saudável, beberem vigorosamente na fonte do saber, participarem livremente na vida da sua comunidade, respirarem um ar livre de poluição, e apreciarem o simples prazer de viverem num ambiente limpo, com paz em suas mentes, que decorre do fato de possuírem um local seguro para morar, e ter a segurança de ter trabalho estável, com remuneração dignificante (HUMAN DEVELOPMENT REPORT, 1994, p. 15).

Este relatório da ONU estabelece que, “a menos que as sociedades reconheçam que a sua verdadeira e real riqueza é o seu povo, uma obsessão excessiva com a criação de riqueza material pode obscurecer o seu último e fundamental objetivo que é o enriquecimento das suas próprias vidas” (HUMAN DEVELOPMENT REPORT, 1994, p. 16).

Esta visão de desenvolvimento implica que não é apenas o nível de renda ou de riqueza auferidos pelas pessoas que é fundamental para que elas sejam felizes. É a forma como essa renda ou riqueza são despendidas que é importante como vetor que serve de alavanca para o bem-estar social e econômico. “O que é decisivo não é o processo de maximização da riqueza, mas a escolha que os indivíduos da sociedade fazem. Uma verdade simples, mas sempre negligenciada” (HUMAN DEVELOPMENT REPORT, 1994, p. 16).

Na justificativa da utilização do novo conceito de desenvolvimento, o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 ainda explícita que:

As pessoas não se constituem meramente em instrumentos úteis para a produção de bens, e que o propósito do desenvolvimento não é meramente produzir mais valor adicionado independente do seu uso. Atribuindo-se valor à vida humana apenas na visão de que ela pode ser um instrumento de produção de lucro - visão de capital humano - oferece perigos óbvios. Na sua forma extrema, esta visão pode facilmente conduzir à escravidão da força de trabalho, uso do trabalho forçado de crianças, e à exploração dos trabalhadores pelos seus patrões, como ocorreu durante a revolução industrial (HUMAN DEVELOPMENT REPORT, 1994, p.17). Porém em todos os níveis de desenvolvimento, os três aspectos a serem considerados como relevantes e essenciais para os seres humanos (homens e mulheres) são: “propiciar uma vida longa e saudável; adquirir conhecimentos; e ter acesso aos recursos necessários para atingir padrões dignos de vida (HUMAN DEVELOPMENT REPORT , 1995, p. 11).

Nesta perspectiva, o conceito de Desenvolvimento Humano está ancorado em três bases fundamentais: Longevidade, Educação e Renda Monetária. A longevidade é aferida pela esperança de vida ao nascer, que, dadas as circunstâncias atuais, uma criança teria em determinado país, estado ou município. Em termos mais pragmáticos, seria a idade em que, na média, as pessoas morrem nos lugares onde escolheram para viver. Assim, se esta média é elevada, a pessoa teria tido condições adequadas de saúde, saneamento, moradia, alimentação, lazer, dentre outros fatores que propiciam vida mais longa e saudável. Sem dúvida, trata-se de uma forma bastante adequada de aferir-se padrão de bem-estar social e econômico.

A segunda âncora de apoio do conceito de Desenvolvimento Humano é o estoque de educação acumulado por uma sociedade. Este estoque seria aferido pelo percentual de adultos (maiores de quinze anos) alfabetizados e pelos percentuais de matrículas nas escolas dos diferentes níveis. A hipótese objetiva deste ponto importante de suporte do conceito de desenvolvimento humano é que: sem educação, sem informação, não se pode pensar em desenvolvimento. Diríamos até que esta se constitui na principal âncora do desenvolvimento. Todos os países que cuidaram bem dos aspectos educacionais das suas populações experimentaram avanços substanciais nos seus padrões de desenvolvimento.

O terceiro suporte do conceito da ONU de desenvolvimento humano é a renda média. Não se conceberá desenvolver sem prover condições de trabalho e de remuneração digna para as populações. O acesso a padrões elevados de renda, ainda que não deva ser o objetivo definitivo do processo de desenvolvimento, como se demonstrou em duas passagens retiradas dos relatórios da ONU, deve, sim, constituir-se em um dos objetivos a serem perseguidos durante o processo de desenvolvimento. O acesso à renda monetária é que viabilizará às famílias e aos cidadãos e cidadãs adquirirem os bens materiais que não conseguem produzir com as suas habilidades. Um bom padrão de renda monetária também é importante para viabilizar níveis adequados de lazer para as pessoas. Lazer também se constitui em um aspecto importante de incremento de qualidade de vida.

Segundo o Human Development Report (1997, p. 25), pobreza é a negação das oportunidades de escolha dos itens essenciais para o desenvolvimento humano, tais como: ter uma vida longa, saudável e criativa; ter um padrão adequado de liberdade, dignidade, autoestima; e gozar de respeito por parte dos seus pares. Nesta concepção, o Human Development Report de (1997) apresenta a seguinte definição para pobreza: “Pobreza significa a negação de oportunidades de escolhas mais elementares do desenvolvimento humano”.

A pobreza pode ser entendida como um fenômeno complexo e definida, de forma genérica, como “a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada”. Porém “é necessário especificar que necessidades são essas e qual nível de atendimento pode ser considerado adequado”. Assim, “a definição relevante depende basicamente do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico”, ou seja, “ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive” (ROCHA, 2006, p. 9 -10).

Para o Banco Mundial (2000, p. 31), a pobreza acontece devido à: 1. falta de renda e de recursos para atender necessidades básicas: alimentos, habitação, vestuário e níveis aceitáveis de saúde e educação. 2. falta de voz e de poder nas instituições estatais e na sociedade. 3. Vulnerabilidade a choques adversos, combinada com uma incapacidade de enfrentá-los.

O conceito de pobreza envolve uma forte componente de subjetividade e até de ideologia. Isto conduz a interpretações e, por consequência, formas de mitigá-las de acordo com o arcabouço teórico de análise de que se disponha ou de que se queira fazer uso. Assim, numa perspectiva de interpretação neoclássica, a pobreza é considerada uma condição ou um estágio na vida de um indivíduo ou de uma família em relação a uma linha imaginária, em geral, arbitrariamente definida e ancorada em renda monetária. Esta é a linha definida pelo Banco Mundial (2007, p. 25) que estabelece como condição de pobreza: “a posição de um indivíduo ou de uma família em relação a uma linha imaginária, cujo valor é fixado ao longo do tempo”.

A linha de pobreza, neste caso, é definida como um padrão de vida (normalmente medido em termos de renda ou de consumo) abaixo do qual as pessoas são consideradas como pobres e acima do qual as pessoas não são mais consideradas como pobres (REED; SHENG, 1996, p. 12).

Em síntese, nesta linha de raciocínio, pobreza se refere a uma posição passível de quantificação determinada pela posição relativa do indivíduo ou da família no que se refere à

posse de bens, serviços e, em última instância, de riqueza de bens materiais e ao acesso a esses.

Por outro lado, pode-se utilizar de um outro arsenal teórico metodológico para definir pobreza numa outra dimensão, de um ponto de vista sociopolítico, como: “uma relação historicamente determinada entre os grupos sociais, na qual um segmento significativo da população está privado dos meios que viabilizem atingir níveis adequados de bem-estar social” (REED; SHENG, 1996, p. 13).

Como se percebe, podem-se distinguir dois aspectos básicos nesta definição de pobreza. Em primeiro lugar, de um ponto de vista de economia política, pobreza se trata de relações entre grupos sociais que competem entre si e que, em graus diferentes, assumem o controle dos bens e dos meios de produção e, por conseguinte, do padrão de renda e de riqueza gerado. Assim, pobreza, nesta perspectiva, não se trata simplesmente de um estado de existência diante de uma linha imaginária de renda. A pobreza é determinada e definida pela forma como se dão as relações entre os grupos sociais e no poder que determinado grupo tem de se apoderar dos ativos gerados pelas atividades econômicas.

Em segundo lugar, na perspectiva de que é historicamente determinada, a pobreza se constitui numa resultante da competição e dos conflitos que se dão pela posse dos ativos, sejam eles ativos produtivos, ativos ambientais, ativos sociais ou ativos culturais. A prevalecer este entendimento, pode-se inferir que as pessoas não nascem pobres. O estado de pobreza se constitui, nesta concepção, nos resultados desses conflitos e dessas contradições, que se traduzem numa concentração ou numa privação do poder, da riqueza e dos ativos sociais e ambientais, que se constituem nos requisitos necessários para o bem-estar das pessoas. Essa forma assimétrica ou desigual de ter acesso aos ativos resulta, para alguns grupos sociais, em estado de privação, condições inadequadas e instáveis de bem-estar social (REED; SHENG, 1996). Portanto, nesta perspectiva, o estado de pobreza se constitui em exclusão de um grupo social, privado de ativos produtivos essenciais para ter uma vida com dignidade.

Segundo o IBGE (2009), no Brasil as desigualdades regionais são captadas na apropriação e na distribuição da riqueza gerada no país. Observa-se que as regiões mais carentes, como Norte e Nordeste, têm participação apenas marginal na composição do PIB agregado nacional, como se depreende a partir das estatísticas. Apresenta-se a evolução da participação de cada região e dos estados da Federação no PIB brasileiro no período de 2000 a 2009. Numa leitura destes dados, observa-se que a região Sudeste detém bem mais da metade do PIB agregado do Brasil em toda a série apresentada. Observa-se também que há um declínio desta participação ao longo da série apresentada, sendo o Centro-Oeste a região que

mais se beneficia dessa queda de participação do Sudeste no PIB ao longo dos primeiros anos da primeira década deste milênio.

São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais mantêm hegemonia na apropriação do PIB agregado em todo o período. Esses três estados concluíram 2009 com uma participação de 53,3% no PIB nacional, que, naquele ano, foi de R\$ 3,24 trilhões. A região Norte saiu de uma participação de 4,6% em 2000 para 5,04% em 2009. O Nordeste, em 2000, participava com apenas 13,1% do PIB brasileiro e concluiu 2009 participando com apenas 13,51% do PIB nacional daquele ano. Assim, as regiões Norte e Nordeste juntas (que somam 16 estados e 36% da população brasileira) tinham uma participação no PIB brasileiro de 2009 apenas um pouco maior do que a metade do PIB agregado de três estados do Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais).

A região Centro-Oeste, com todo o dinamismo que apresenta na evolução do agronegócio nos últimos anos, também tem participação bastante pequena no PIB agregado do país. Com efeito, essa região, que tinha participação aproximada de 7,0% em 2000, chegou ao final de 2009 participando com aproximadamente 9,59% do PIB brasileiro.

A região Sul experimentou uma ligeira queda de participação no PIB global do país entre 2000 e 2009, saindo de uma participação de 17,7% para 16,5% em 2009. Mas a informação mais relevante que se extrai das evidências é que as desigualdades inter-regionais permaneceram inalteradas ao longo dos primeiros oito anos deste início de milênio.

Segundo Lemos (2012), no Brasil, indicadores de privações de renda monetária e deativos sociais são muito mais problemáticos nas zonas rurais de todos os estados brasileiros. Esses indicadores são impactados também pela concentração da terra, uma das maiores do mundo, conforme já denunciava a ONU no seu relatório de 1995. A desigual apropriação do principal fator de produção na agricultura, associada aos fortes níveis de degradação da base dos recursos naturais, observados na maioria dos municípios brasileiros, em geral, sobretudo no Nordeste, contribui para o empobrecimento das famílias que residem nessas áreas rurais. Uma das consequências previsíveis é o êxodo de parte significativa da população rural, que se aglomerará nas cidades de diferentes portes, num processo de urbanização não-planejado e não-controlado da população brasileira.

Semelhante dinâmica de urbanização desordenada em tão curto período de tempo (as maiores taxas foram registradas nas quatro penúltimas contagens da população brasileira, respectivamente, em 1980, 1991, 1996 e 2000) só poderia exercer uma forte pressão sobre os já precários serviços disponíveis nos centros urbanos das cidades brasileiras, sobretudo aquelas de maior porte que receberam os maiores contingentes.

Como decorrências dessas sinergias, formaram-se, nas periferias desses centros urbanos, favelas, palafitas, ou moradias que não oferecem a menor condição de vida para as famílias. Aí, depararão com falta de transporte, acesso a água encanada, rede de energia elétrica, saneamento, coleta de lixo. Além do mais, o contingente que migrou em condições precárias encontra-se, no geral, despreparado para as atividades que, eventualmente, possam encontrar (quando encontram) nas zonas urbanas. Como decorrência natural deste processo, forma-se um exército de trabalhadores não-qualificados, ou de baixa qualificação, para os tipos de trabalhos normalmente ofertados nas áreas urbanas. Estabelece-se assim o caos urbano.

A baixa taxa de escolaridade, aferida tanto pelo elevado percentual de população analfabeta como pela baixa escolaridade média (número de anos na escola) é responsável, em grande medida, pela baixa taxa de remuneração ou pela renda baixa que prevalece no Brasil, de um modo geral, e nas suas regiões mais pobres, que são o Norte e Nordeste.

Visando aliviar um pouco a privação de renda, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002) iniciou os programas de transferências de renda que se consolidaram no governo Lula. Este programa de transferência de rendas que, no governo Lula, e no de Dilma Rousseff, recebeu o nome de “Bolsa Família”, sem dúvida tem contribuído para amenizar, ou aliviar, os níveis de privações de renda nos rincões mais remotos do Brasil, mas apenas nos estratos compostos por aqueles que vivem sem qualquer rendimento ou com rendimentos muito baixos. Contudo, este programa ainda tem um significativo inconveniente de não apontar claramente para os seus beneficiados uma saída com autonomia. Este se constitui num grande gargalo a ser resolvido por parte da sociedade brasileira (Lemos, 2012. P. 92-93).

Segundo o PNUD (2018), o Brasil ficou estagnado no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). É o terceiro ano seguido que o País mantém a 79ª posição no levantamento, que analisou 189 países. A situação é pior quando se fala, exclusivamente, de desigualdade: o Brasil cai 17 posições (veja detalhes mais abaixo). Medido anualmente pelo Pnud, o IDH vai de 0 a 1 - quanto maior, mais desenvolvido o país - e tem como base indicadores de saúde, educação e renda. Neste ano, o Brasil alcançou o IDH de 0,759, com uma pequena melhora em relação ao ano passado, de 0,001. Na classificação da ONU, o Brasil segue no grupo dos que têm “alto” desenvolvimento humano. A escala classifica os países analisados com IDH “muito alto”, “alto”, “médio” e “baixo”.

A melhora no IDH brasileiro é percebida nos índices de saúde e renda. Já os números que dizem respeito à educação se mantiveram os mesmos. Desde 2015, o país está parado no levantamento que mede a expectativa dos anos de escolaridade dos cidadãos (15,4).

A média de anos de estudo do brasileiro também é a mesma de 2016 (7,8). A “média de anos de estudo” representa o tempo de educação que pessoas de 25 anos ou mais têm no país, isto é, um indicador que é mais impactado pelas gerações anteriores. Já os “anos esperados de escolaridade” indicam a expectativa de estudo de uma criança que ingressa hoje no sistema de ensino. Ou seja, o brasileiro que se matricula atualmente numa escola deverá estudar, em média, 15,4 anos.

Outro item analisado para o levantamento do IDH é a esperança de vida ao nascer. A expectativa de vida dos brasileiros passou de 75,5 anos, em 2016, para 75,7. A renda nacional bruta (RNB), dimensionada em dólares, teve um salto de US\$ 13.730 para US\$ 13.755. O número, porém, ainda não alcançou o valor de 2015, quando a RNB era de US\$ 14.350.

O Pnud também avaliou, em 151 países, o IDH “ajustado às desigualdades”. Este índice mede a perda do desenvolvimento humano devido à distribuição desigual dos ganhos do IDH.

Quando esse índice é avaliado, o Brasil perde 17 posições no ranking mundial e despenca de 0,759 para 0,578 este índice, por si só, colocaria o Brasil na categoria de “médio” desenvolvimento. Isso representa uma queda de 23,9% do IDH. Entre os países da América do Sul, o Brasil é o terceiro país que mais perde percentualmente neste índice, atrás do Paraguai (25,5%) e da Bolívia (25,8%).

O Pnud estabelece um índice separado para três dimensões de desigualdade nos países. No caso do Brasil, o pior índice fica com a má distribuição de renda (0,471), seguida da desigualdade na educação (0,535) e na expectativa de vida (0,765).

Os cinco primeiros países com desenvolvimento humano classificado como “muito alto” também perdem posições no IDH quando são avaliadas as desigualdades - Noruega (-1), Suíça (-2), Austrália (-4), Irlanda (-7) e Alemanha (-2).

O Brasil tem o 5º melhor IDH entre os países da América do Sul, atrás de Chile (0,843), Argentina (0,825), Uruguai (0,804) e Venezuela (0,761). Se comparado aos países que fazem parte do Mercosul, o Brasil só fica na frente do Paraguai (0,702), na 110ª posição do ranking mundial.

Na comparação com os países do Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o Brasil tem um IDH menor que o da Rússia (0,816), que está na 49ª lugar no ranking. A China vem atrás (IDH 0,502, excluída Hong Kong) na 86ª posição, seguida pela África do Sul (0,618), em 113ª lugar e, por fim, Índia (0,427), na 130ª colocação.

O Pnud faz dois levantamentos para avaliar as disparidades e desigualdades entre homem e mulher. O Índice de Desenvolvimento de Gênero, que traz os mesmos indicadores do IDH com separação por sexo em 164 países, mostra que as brasileiras estão melhores na maioria dos indicadores no que diz respeito à saúde e ao estudo. O grande gargalo, porém, é a renda nacional bruta per capita comparada a dos homens.

Apesar de as mulheres terem mais anos esperados de escolaridade (15,9 frente a 14,9 dos homens) e maior média de anos de estudo (8 anos contra 7,7 nos homens), a renda nacional bruta per capita da mulher é 42,7% menor que a do homem. Em dólares, este valor equivale a US\$ 10.073 contra US\$ 17.566 para os homens. No Índice de Desenvolvimento de Gênero, os países são divididos em grupos de 1 a 5 - sendo este último o de maior desenvolvimento. Como as mulheres têm números mais altos em quase todos os indicadores, o Brasil é avaliado na melhor categoria, a do grupo 1. Porém, o Índice de Desigualdade de Gênero, calculado em 160 países e focado na situação da mulher no país, mostra o Brasil na 94ª posição. O índice, neste caso, é de 0,407 numa escala de 0 a 1 - ao contrário do IDH, porém, o país está melhor posicionado quanto mais próximo do zero.

Aqui, o Pnud destaca que as brasileiras ocupam 11,3% das cadeiras do Congresso Nacional. O resultado é o pior da América do Sul. Além disto, este indicador é ainda pior que o do país com o menor IDH do mundo, o Níger (17%). Outro indicador do Pnud mostra que uma mulher brasileira gasta em média 4,3 vezes mais do seu tempo em trabalhos domésticos e de cuidados do que os homens. Cerca de 13,3% do tempo delas é dedicado a esta atividade não remunerada, enquanto os homens gastam cerca de 3,1% do tempo deles. Essa comparação é maior do que em países vizinhos, como o Chile (onde as mulheres gastam 2,2 vezes mais do seu tempo nessas tarefas do que os homens), Argentina (2,5), Uruguai (2,4) e Paraguai (3,4).

Para Martins (2008), o desenvolvimento econômico que gera um desenvolvimento social muito a quem de suas possibilidades, como ocorre nos países do Terceiro Mundo e como ocorre no Brasil, nega-se na perversidade das exclusões sociais que dissemina. Compromete profundamente a sua própria durabilidade e, de alguma forma, abre o abismo da sua própria crise.

Tudo de sensato e fundamentado que se fizer e propuser no sentido de acelerar a inclusão social e política das populações pobres no processo de desenvolvimento econômico, para com ele compatibilizar o ritmo do desenvolvimento social, será historicamente bem-vindo. Tanto no âmbito do Estado e das políticas públicas quanto no âmbito da sociedade civil. Seria igualmente perverso recusar a diversidade das inspirações e das ações de intervenção na realidade problemática.

Não se trata apenas de gerir a distribuição de renda, como pensam muitos que se deixaram fascinar pelo economicismo ideológico produzido pela mesma economia iniqua causadora da pobreza que condenamos. Trata-se das distribuições equitativas dos benefícios sociais, culturais e políticos que a sociedade contemporânea tem sido capaz de produzir, mas não tem sido capaz de repartir. A questão é muito mais social do que econômica.

É difícil reconhecer que haja desenvolvimento quando seus benefícios se acumulam longe da massa da população. Como é difícil reconhecer a legitimidade de um modelo de desenvolvimento que exclui legiões de seres humanos das oportunidades de participação não só nos frutos da riqueza, mas até mesmo na produção da riqueza (P. 9-10).

Para Souza (2011), a questão do poder é a questão central de toda a sociedade, é ela que dirá quem manda e quem obedece, quem fica com os privilégios e quem que é abandonado e excluído (SOUZA, 2011, p. 11).

2.2 A OCUPAÇÃO DAS ÁREAS DE RESSACA NO MUNICÍPIO DE MACAPÁ

O Amapá sendo um dos 26 (vinte e seis) estados brasileiros foi um dos que teve sua incorporação legal tardia, em que segundo Drummond e Pereira (2007) começa em 1901, com o Laudo da Suíça, atuando como árbitro entre as disputas territoriais e diplomáticas da França e Brasil, foi decidido que o Brasil teria soberania sobre o território amapaense contestado que se “localizavam ao norte do rio Araguari e a leste do rio Oiapoque, em que se fazia metade do atual estado do Amapá” (DRUMMOND & PEREIRA, 2007, p. 65).

Para Nunes Filho (2009) essas invasões e disputas pelo território são características comuns das raízes da formação amazônica encontradas nas regiões do Nordeste e Sudeste do Brasil há séculos. Devido ao interesse por esses produtos silvestres coletados ou cultivados em terras amapaenses, as disputas se tornam mais acirradas, quando se descobre ouro na região, fator que ocasiona grande fluxo migratório que por sua vez resulta na criação de novas vilas e crescimento da atividade extrativista.

E é em decorrência dessas invasões e disputas que “Portugal inicia no século XVIII a construção de fortins, fortes, fortaleza, aldeamentos, povoados e vilas em vários pontos do que é o Amapá hoje” (idem. p. 218). Porém para que se possa começar esse processo de povoação e fortificações em terras amapaenses, há a necessidade de se contratar homens para mão-de-obra. Assim inicia-se a ocupação do território que de acordo com Moraes e Moraes (2005), o então “Governador Mendonça Furtado trouxe para cá algumas famílias (colonos) vindos das ilhas de Açores, com o objetivo de iniciar uma pequena

povoação e construir barracos para servirem de alojamento aos soldados que aqui serviriam”(NUNES FILHO, 2006, p. 20).

Morais e Moraes (2005), ainda afirmam que “muitos desses colonos eram degradados de Portugal como prostitutas, presos políticos, negros africanos ou oriundos da Bahia e do Rio de Janeiro, além dos índios que habitavam o local” (p. 20), vale ressaltar que no caso dos negros africanos Mendonça Furtado foi levado a criar, devido a importância de garantir a segurança e efetivação de posse das terras, a vila do Mazagão e vila vistoso Madre de Deus.

Também houve outros motivos que não o de povoamento ou demarcação de terras para a criação de Mazagão. Como afirma Nunes Filho (2009), a criação se deu em cumprimento às ordens da Coroa Portuguesa de abrigar 163 famílias de colonos portugueses cristãos, oriundos do Castelo de Mazagran (hoje El Djadidá), no Marrocos, que se desentendiam historicamente com os mouros (mazaganenses convertidos ao islamismo). Neste local do Marrocos, os mouros passaram a reprimir quem não se adaptasse às leis islâmicas, resultando em inúmeros conflitos, alguns com vitórias e derrotas de um lado e de outro, culminando com a saída dos cristãos da região. Assim chegaram os marroquinos a Mazagão, por volta de 1771, fixando-se na vila que passou também a se denominar Mazagão, em homenagem à terra africana (idem. p. 220).

Passado o período colonial, outro fator que impulsionara o reconhecimento do Amapá é quando ele passa a ser território Federal citado por Drummond e Pereira (2007), por meio do Decreto Federal. 812, de 13 de setembro de 1943, desmembrando-o do Pará. O novo território compreendia todas as terras adquiridas pelo Brasil (como consequência da arbitragem de 1901) mais uma porção quase tão grande de terras situadas a sul do rio Araguari, a leste do rio Jarí e ao norte do estuário do rio Amazonas. (idem. p. 65-66).

Após 45 anos de ser admitido como território, o Amapá passa por outra transformação em 1988 quando por meio da Constituição brasileira promulgada naquela época foi elevado à condição de estado. Porém em relação a “investimentos” no então estado amapaense, estes se dão muito antes dessa promulgação, mas sim enquanto Território Federal na década de 1960, 70 e 80. Pois nessa época começam as preocupações com a Amazônia no sentido de integrá-la e combater o contrabando e exploração de recursos naturais ilegais. Já no Amapá não é diferente, houve vários projetos responsáveis pela expansão e ocupação da região.

Segundo Andrade (2005), essa transformação do então território em estado, efetivado a partir de 1988, possibilitou que novas oportunidades de trabalho fossem ofertadas,

principalmente na construção civil, o que influenciou numa intensa movimentação populacional para o Estado. Drummond e Pereira (2007), completam tal afirmação quando relatam que na década de 1980 houve o aumento das taxas do crescimento populacional devido “à abertura de novos garimpos de ouro, instalação de várias empresas mineradoras de ouro e a criação de novos municípios” (ANDRADE, 2005, p. 71).

Nesse período se instalam no Amapá a ICOME (Indústria e Comércio de Minérios S/A), projeto Jarí, e é criada a ALCMS (Área de Livre Comércio Macapá e Santana) (idem. p. 94).

Assim, percebemos como se iniciou a constituição da sociedade amapaense como afirma Nunes Filho (2009) com migrações de vários tipos étnicos, classificadas como: “ameríndios, ingleses, holandeses, franceses, portugueses, africanos, brasileiros nordestinos” (p. 226). O que resultou em uma mistura de hábitos, costumes, tradições, formas de organização, diferentes formas de interação com o meio ambiente e com a população nativa, ou seja, nasce a pluralidade cultural do povo amapaense, sendo reflexo de seu passado.

Para Gomes (2002), as mudanças políticas e econômicas ocorridas no estado do Amapá nas duas últimas décadas têm alterado significativamente a configuração espacial da capital do Estado, a cidade de Macapá.

Segundo Neri (2004), o processo de ocupação das áreas de ressaca na cidade de Macapá começou por volta da década de 1950. No entanto, é a partir da segunda metade da década de 1980 que este processo de ocupação se intensifica, fazendo com que a alteração na estrutura dessas áreas acontecesse de forma cada vez mais acelerada.

O uso dessas áreas com a finalidade habitacional fez com que elas passassem a comportar um contingente populacional cada vez maior em decorrência de um planejamento urbano e/ou políticas públicas incapazes de acompanhar, de forma adequada, as profundas alterações políticas pelas quais passava o Estado do Amapá.

Para Porto (2000), os migrantes, na maioria pessoas sem qualificação profissional, que foram atraídas ao novo Estado na esperança de constituir uma vida melhor, depararam-se com uma realidade inteiramente diferente daquela veiculada em propagandas nos meios de comunicação de massa, ficando à mercê da sorte, sem empregos e sem recursos financeiros, restando-lhes como alternativa de moradia a ocupação das áreas de ressaca, espaços que se apresentavam desprovidos de infraestrutura que pudesse garantir à população condições de vida digna.

Enquanto produto das relações e das ações dos homens, o espaço urbano assume formas que refletem, de maneira geral, as determinações da classe dominante. É através das

relações estabelecidas entre as diferentes instâncias e grupos sociais que o espaço urbano vai se constituir. A cidade, segundo Gomes (2002), exprime em sua forma física e em sua dinâmica, as diferenças geradas pela organização política desse espaço. A diferença, segundo o autor, é uma das “condições fundadoras da cidade” (p. 13).

O Estado do Amapá, no extremo norte do Brasil possui particularidades ambientais em função principalmente de sua localização, na foz do rio Amazonas a qual lhe dá características ímpares no uso dos recursos naturais. A zona costeira do Estado está dividida em dois setores – o setor costeiro estuarino ou amazônico e o setor atlântico ou oceânico (Chagas, 1997). O primeiro, banhado pelas águas do rio Amazonas, se caracteriza por possuir as maiores densidades demográficas do Amapá, onde os problemas sociais e as pressões ambientais já são preocupantes. Também neste setor encontram-se extensas áreas úmidas chamadas localmente de "RESSACAS", que constituem sistemas físicos fluviais colmatados, drenados por água doce e ligadas a um curso principal d'água, influenciados fortemente pela pluviosidade e possuindo vegetação herbácea.

Em termos globais, as áreas úmidas têm sido discutidas sobre seus valores e funções para a vida humana, tanto no âmbito social, cultural, científico e econômico (Moser et al, 1996). Dentre elas, podemos citar: controle de enchentes, alimentação dos reservatórios de água subterrânea, controle do clima, manutenção da biodiversidade, recreação e turismo, valor cultural, e geração de produtos (alimentos). Entretanto, a falta de conhecimento sobre a estrutura e funcionamento deste frágil e complexo ecossistema tem levado à negligência de sua importância local, principalmente nas cidades de Macapá-AP (Capital do Estado) e Santana-AP, a segunda mais populosa.

Em Macapá e Santana, o uso e a ocupação das áreas úmidas vêm ocorrendo de maneira totalmente desordenada. O estabelecimento de moradias é mais perceptível e a mais impactante, ocasionado principalmente pela falta de planejamento urbano e pela explosão demográfica, representada por uma taxa anual de crescimento de 3,44% (IBGE, 2010), uma das mais altas no Brasil. As condições de vida das pessoas que residem em áreas de ressacas, morando em palafitas, são visivelmente de baixa qualidade e o avanço da ocupação aumenta a cada dia que passa.

Além da moradia, outros usos impactantes como a extração de argila para olarias, criação de búfalos em áreas da periferia urbana e a piscicultura ocorrem de forma indiscriminada. As queimadas, muito comuns na época de estiagem (agosto a dezembro), causadas em sua maioria de modo intencional para a "limpeza" e renovação da pastagem para os búfalos causam sérios prejuízos ambientais. Outras atividades tais como a caça e pesca de

subsistência, extração vegetal, a navegação, e a recreação e turismo também são realizadas nas áreas de ressacas sem nenhum ou pouco controle por partidos órgãos ambientais.

Como iniciativa de resposta a questões cadastrais das áreas úmidas, foi instituída a Lei Estadual nº 0455/99, que estabeleceu o tombamento de todas as áreas de ressacas do Estado do Amapá e impôs limitações ao uso e à ocupação desses ambientes. Em 27 de maio de 2004 a Lei nº 0455/99 foi revogada pela Lei Estadual nº 0835, que dispõe sobre a ocupação urbana e periurbana, reordenamento territorial, uso econômico e gestão ambiental das áreas de ressaca e várzea localizadas no estado do Amapá, além de apresentar ações de preservação destes ambientes (TAKYAMA, 2008).

Do ponto de vista espacial, as áreas de ressacas estão distribuídas ao longo da costa amapaense, sendo seu conhecimento associado, obviamente, às áreas de maior concentração populacional nos limites das bacias do igarapé da Fortaleza e do rio Curiaú, no setor costeiro estuarino, as quais abrangem áreas de aproximadamente, 194,5 km² e 185,0 km², respectivamente (NERI, 2004).

A denominação de cada área de ressaca está vinculada ao bairro no qual está inserida, normalmente na memória dos moradores mais antigos e, associadas aos canais ou igarapés que as drenam e/ou as alimentam (MACIEL, 2001). No entanto, essas denominações não englobam todas as ressacas existentes na região urbana de Macapá. Dentre as denominações, mais comuns destacam-se: Chico Dias, Beírol, Congós, Tacacá, Lagoa dos índios, Sá Comprido, Lago da Vaca, Canal do Jandiá, Lago do Pacoval, Lagunho do Nova Esperança, Brasil Novo, Açaí, Infraero II, São Lázaro, Do Cristo, Cabralzinho, Marabaixo, Goiabal, Coração, Mucajá, Pedrinhas, Renascer, Pantanal, Perpétuo Socorro, Ramal do Km 9, Araxá, Universidade, dentre diversas outras.

Para Portilho (2006), a busca por escolas, assistência à saúde e emprego intensifica o processo migratório campo-cidade e pressiona o poder público a fazer a oferta de serviços coletivos que não acontece de acordo com a necessidade da população. A reprodução das favelas nas áreas de ressacas contribuiu para aumentar os problemas de saúde da população, bem como promover uma alteração na configuração do espaço natural face aos constantes usos dessas áreas para habitação.

Para Serrão e Lima (2013), os problemas sociais e ambientais enfrentados pelos moradores da área de ressaca do bairro do Araxá são: degradação ambiental, acúmulo de lixo, poluição dos lençóis freáticos, disseminação de doenças infecciosas, violência, etc.

Para Pereira; Souza e Silva (2015), as principais queixas dos moradores da área de ressaca do bairro Universidade são: poluição ambiental causada pelos próprios moradores,

poluição sonora, presença de usuários de drogas e traficantes na ponte e redondezas, ausência de policiamento e os constantes assaltos.

Segundo Scheibe (2018), o estudo sobre violências transparentes no cotidiano no conjunto habitacional: etnobiografias, subjetividades e resistências femininas em Macapá/AP, interpreta experiências de quatro mulheres que viviam há anos em um lugar dito como “invisível”, na chamada “área de ponte”, ou “área de ressaca”, ou ainda “Baixada Perpétuo Socorro”, localizada no bairro de mesmo nome, na zona leste de Macapá-AP. Este ambiente era de casas construídas precariamente sobre um lago poluído, sem saneamento básico, mas que agregava processos de sociabilidades e pertencimentos sociais.

2.3 O BAIRRO DO CONGÓS E SUA ÁREA DE RESSACA

Segundo o IBGE (2010), o bairro do Congós é o quinto bairro mais populoso de Macapá, com mais de 18 mil moradores, onde aproximadamente 19% desses moradores vivem em área de ressaca.

O bairro do Congós situado na Zona Sul da Capital, foi criado na década de 1990, depois de ter parte da área invadida. Apesar de ser cercado por áreas de ressacas (ocupadas irregularmente), o bairro tem boa infraestrutura: com escolas, posto de saúde, arena poliesportiva, CIOSP (Centro Integrado de Operações em Segurança Pública) e partes das avenidas asfaltadas.

O Congós se confunde com o bairro Novo Buritizal, dada a sua proximidade, mas no mapa da Cidade é na Av. Saúde Pimentel que começa o bairro, indo até a 24ª Avenida. O nome "Congós" faz referência ao antigo dono do lugar, Benedito Lino do Carmo, conhecido popularmente como "Seu Congó". Descendente de escravos, Seu Congó morou por muito tempo no bairro, onde vivia da agricultura e criação de gado. Elísia Congó (neta legítima) revela um pouco desta história: "O nome do bairro era Araçás e fazia divisa com a Fazendinha, aquela área todinha era do vô Congó e ele cedia para as pessoas fazerem roça e tinha a criação de gado".

Quem também chegou ao bairro para morar com a família foi Dona Marizete Santos. Ela lembra como eram as coisas, antes das mudanças feitas, e vem acompanhando há 29 anos: "Era só mato e só tinham duas casas. Aqui tinha a fazenda do Seu Alípio e a do Seu Moraes. Tinha muita roça de mandioca, mucajazeiro e o campo, somente isso. Foram tendo as invasões, criando caminhos e assim a direção das ruas."

Nadison Siqueira há 15 anos reside no bairro e recorda das dificuldades de antes e apela para que os trabalhos de melhorias continuem: "Tinha muita dificuldade. Ônibus não entrava... Eram poucas avenidas com asfalto. Hoje o bairro mudou muito, a maioria das avenidas já está asfaltada e faltam ainda coisas para o Poder Público concluir no nosso bairro" (programa Fala Comunidade TV/AMAPÁ, 2012).

2.4 DEMONSTRATIVO VISUAL DE ALGUMAS ÁREAS DE RESSACA DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ

Figura 1- área de ressaca do bairro do Congós



Fonte: G1 AMAPÁ

Figura 2 - área de ressaca do bairro do Congós



Fonte: G1 AMAPÁ

Figura 3 - área de ressaca do bairro do Congós



Fonte: G1 AMAPÁ

Figura 4 - área de ressaca do bairro do Congós



Fonte: BLOG DE ROCHA

Figura 5 - área de ressaca do bairro do Araxá



Fonte: G1 AMAPÁ

Figura 6 - área de ressaca do bairro do Jardim I



Fonte: BLOG DE ROCHA

Figura 7 - área de ressaca do bairro do Muca



Fonte: Seles Nafes

Figura 8 - área de ressaca do bairro do São Lázaro



Fonte: São Paulo – Estadão

2.5 INDICADORES DA POBREZA NO ESTADO DO AMAPÁ

Entre 2016 e 2017 o Amapá registrou aumento no número de pessoas vivendo em situação de pobreza. A proporção de habitantes que tem renda inferior a R\$ 406 por mês - definição estabelecida pelo Banco Mundial - saltou de 41,5% para 45,9%, totalizando mais de 300 mil amapaenses nessa condição.

Os números integram a pesquisa Síntese de Indicadores Sociais (SIS), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A média amapaense ficou bem superior à nacional, que ficou em 26,5%.

Em comparação com os outros estados, o Amapá ficou na sexta posição entre os que registraram os maiores números de habitantes na faixa da pobreza, atrás de Maranhão (54,1%), Alagoas (48,9%), Amazonas (47,9%), Acre (47,7%) e Pará (46%). O menor índice foi de Santa Catarina (8,5%).

Dentre os motivos que levaram ao aumento da pobreza, o IBGE destacou a crise no mercado de trabalho, com aumento do desemprego e da informalidade, a recessão econômica intensa dos dois anos anteriores, além do corte de investimentos no Bolsa Família, programa de renda voltado justamente para as classes mais pobres.

“A pobreza teve uma mudança significativa neste período. Todas as faixas de rendimento usadas para classificar a pobreza tiveram aumento”.

Entre os fatos que contribuíram para o aumento da pobreza no Amapá está o aumento do desemprego no Estado, que é o que registra a maior taxa de desocupação do país, com 18,3% da população economicamente ativa fora do mercado de trabalho (G1 Amapá, 06/12/2018).

3 A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NAS ÁREAS DE RESSACA DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Theodor Lowi (1964; 1972) desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre política pública, elaborada através de uma máxima: a política pública faz a política. Com essa máxima Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e disputas em torno de sua decisão, que passam por arenas diferenciadas. Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. Políticas públicas que favorecem o clientelismo e o patrimonialismo, por exemplo, seriam exemplos de políticas distributivas. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário e o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

Políticas públicas são “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e analisar essa ação” (Souza, 2006, p. 26). O governo que age não pode ser tratado pelo analista como uma organização monolítica e apartada da sociedade, pois esta não apenas o influencia e o legitima, como também é, em grande parte, modelada e transformada pelas políticas governamentais (Pierson, 1993). A complexidade envolvida nas relações entre Estado e sociedade é uma das razões pelas quais as políticas públicas são intrinsecamente interdisciplinares. Essa afirmação se aplica tanto à disciplina acadêmica que estuda as práticas sociais presentes nos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas, quanto às práticas ou ações de atores e decisores políticos. Além dessa ambiguidade de se referir a abordagens analíticas e a práticas sociais, a análise de políticas públicas está impregnada por uma ambivalência implícita: ela é, ao mesmo tempo, uma disciplina específica, com objeto próprio cuja definição tem motivado intensos debates (Souza, 2006), e um campo

claramente interdisciplinar, com fronteiras disciplinares porosas, especialmente entre as ciências sociais básicas e aplicadas que oferecem os fundamentos teóricos e metodológicos desse campo de conhecimento.

A natureza interdisciplinar desse campo produziu, em diferentes países, padrões diversos de institucionalização. Nos Estados Unidos, a análise de políticas públicas surgiu nos anos de 1950 e constituiu a ação dos governos como seu objeto primordial de estudos (Souza, 2006). Como área de conhecimento institucionalizou-se como uma disciplina próxima à ciência política. Na Grã-Bretanha, também a partir dos anos de 1950, a administração social organizou-se como uma espécie de arcabouço instrumental prático aplicado à gestão do Estado de bem-estar social. A partir da década de 1970, as políticas sociais (*social policy*) institucionalizaram-se como uma disciplina específica, cujo foco analítico é a investigação da produção, desenvolvimento e produção das políticas (Alcock, 2003). Fruto da crítica ao administrativismo ingênuo do passado, essa disciplina instituiu-se como uma área de conhecimento acadêmico com ambições analíticas e com referencial teórico principalmente assentado na sociologia e nas teorias do Estado (Pinker, 1989). Portanto, o campo das políticas públicas não é “essencialmente” mais próximo a uma ou outra área das ciências sociais. Trajetórias históricas particulares, em ambientes acadêmicos e políticos nacionalmente diferentes, conformaram diversas institucionalidades e padrões de proximidade com outras disciplinas acadêmicas.

No Brasil, até o final dos anos de 1990, o campo das políticas públicas era apropriadamente descrito como de institucionalização bastante incipiente, marcado por uma fragmentação organizacional e temática e pela “prevalência de burocracias públicas na produção de análises sobre políticas” (MELO, 1999, p. 66). Passada pouco mais de uma década, essa apreciação não parece mais retratar a realidade da área (FARIA, 2011).

Nos últimos anos, o campo das políticas públicas se expandiu de forma significativa. A mudança foi impulsionada, entre outras razões, pela crescente importância que a questão da promoção do desenvolvimento conjugado a políticas sociais passou a ocupar na agenda governamental (DRAIBE ; RIESCO, 2009). Houve também expressivo aumento dos empregos na administração pública ou em organizações não governamentais e privadas, especialmente naquelas envolvidas na provisão de serviços sociais. Em paralelo, observou-se a expansão acelerada da formação graduada e pós-graduada na área de políticas públicas (FARIA, 2011).

Aquilo que Faria (2011) denominou como um verdadeiro *boom* das políticas públicas no Brasil a partir dos anos 2000, tem se processado com a participação de diversas

disciplinas correlatas. A classificação de áreas do conhecimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) considera as políticas públicas como uma subárea da ciência política. De fato, sua institucionalização processa-se predominantemente junto dessa disciplina, haja vista a crescente estruturação da área temática “Estado e políticas públicas” na Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Porém, o seu caráter interdisciplinar manifesta-se na dispersão dos cursos de políticas e gestão públicas nas diversas áreas de avaliação da Capes (2011) e nos diferentes departamentos de instituições de ensino superior e de pesquisa envolvidos com a temática. Mais relevante ainda, os objetos de investigação do campo requerem recursos teóricos e metodológicos variados, procedentes de várias tradições disciplinares. Ao tratar fundamentalmente da ação dos governos, os pesquisadores pressupõem que essa ação – e o que a provoca – transborde os limites estatais ou a esfera da política. Assim, o foco dos estudos recai sobre um dos temas de pesquisa mais caros à sociologia política: as relações entre Estado e sociedade.

Estudos sobre estratificação, estrutura social e desigualdade social e as relações destas últimas com as instituições políticas são objeto de análise da sociologia desde os clássicos (DURKHEIM, 1999; MARX, 1964; WEBER, 1977). Um dos resultados dessas investigações foi a constatação de que existem oportunidades desiguais de acesso a bens e serviços – sejam individuais ou coletivos – e que disso decorrem possibilidades diferenciadas de exercício de influência sobre processos políticos. Se, por um lado, o marxismo atribui ao sistema econômico capitalista a explicação fundamental para tais desigualdades, teorias sociológicas inspiradas na obra de Durkheim e Weber as associam, respectivamente, a processos de diferenciação social que asseguram a integração funcional da sociedade e a fatores econômicos e extraeconômicos como *status* social e afiliação político partidária. No entanto, mesmo as vertentes teóricas neomarxistas incorporam “recursos de poder”, derivados da esfera política, na explicação de alterações na estratificação social nas sociedades contemporâneas (KORPI, 2000; OFFE, 1989; TOURAINE, 1981). Isto porque consideram que a ação política amplia os recursos organizativos dos trabalhadores ou dos movimentos sociais e assim, por meio da ação coletiva, os integrantes de estratos sociais inferiores podem produzir políticas que favoreçam a redução de desigualdades sociais.

Para explicar a produção, a reprodução e a mudança em sistemas sociais estratificados, sociólogos contemporâneos como Bourdieu (1989), Giddens (1989) e Luhmann (1991) analisam, com lentes teóricas diversas, como os diversos “campos”, sistemas e subsistemas sociais se instituem como estruturas sociais assimétricas baseadas em critérios especializados, pertinentes ao conteúdo em questão (setor educacional, área hospitalar, por

exemplo), e em regras de distinção entre os que ocupam posições nessas estruturas. Os critérios de diferenciação e de estabelecimento de hierarquias sociais são considerados, em geral, como fundamentados na posse desigual de recursos e na posição social que os indivíduos e grupos ocupam nas estruturas sociais. Em geral, aqueles que estão no topo das hierarquias sociais de um dado campo, sistema ou subsistema têm mais facilidade de ocupar posições superiores em hierarquias de outros sistemas por meio de mecanismos de conversão de estoques de recursos acumulados (PEILLON, 1999). Esses indivíduos e grupos podem mais facilmente expressar suas preferências, exercer influência sobre os decisores políticos em macro sistemas ou subsistemas políticos, participar da formação de agendas governamentais e exercer certo controle sobre o modo como são implementadas as políticas públicas.

Fundamentais para a análise, formulação e implementação de políticas públicas, as instituições podem tanto designar organizações responsáveis por inculcar normas sociais em indivíduos e grupos quanto normas sociais em si mesmas, “regras”, “prescrições compartilhadas (deve, não deve, pode ou não pode) que são mutuamente entendidas e previsivelmente implementadas em situações particulares por agentes responsáveis por monitorar a conduta e por impor sanções” (OSTROM, 2007, p. 23). O estudo de instituições enquanto organizações, mas também enquanto normas sociais, tem como referência importante na sociologia contemporânea as obras de Goffman (1959, 1961) e de Foucault (1979, 1987).

Goffman desenvolveu a teoria do ritual de Durkheim e aplicá-la a todos os aspectos dos encontros sociais. Empregando a analogia com o teatro, o autor afirmava que os rituais não apenas criam imagens do *self*, negociam laços sociais e controlam os outros, mas também requerem recursos materiais e culturais (Collins, 1994). Ao mesmo tempo que mantém a sociedade coesa, a estratificam. Ao analisar hospícios, prisões, campos de concentração, monastérios, orfanatos e organizações militares como instituições totais, o foco de Goffman recaiu sobre os rituais: os que demarcam a rígida separação hierárquica entre dois grupos de “internos”, os que trabalham na instituição e os que estão a ela confinados; os que asseguram que os confinados se livrem das identidades que tinham antes de entrarem na instituição e assumam novos papéis. Segundo Goffman, são necessidades estruturais que comandam o processo de racionalização que leva à destruição do antigo e à criação de um novo *self* nos indivíduos (Weinstein, 1982). Estudos inspirados na teoria de Goff mantêm examinado também hospitais não psiquiátricos, asilos para idosos, entre outros tipos de organizações (HOLM & SMIDT, 1997; HOOK *et al.*, 1982).

A extensa obra de Foucault pode ser dividida em duas grandes fases: arqueologia do discurso e genealogia do poder/saber. Para o campo das políticas públicas, a segunda fase é a mais relevante, pois através dos conceitos de governamentalidade e biopoder focaliza o poder que age de maneira explícita sobre os corpos dos indivíduos, disciplinando práticas de ser e maneiras de compreender os outros (CHAPUT, 2009). Segundo o autor, o poder disciplinar – por meio de instituições modernas como o exército, a fábrica, o hospital, a medicina, a escola, o presídio – e do biopoder – ativando mecanismos regulamentadores estatais – desenvolvem políticas de coerção sobre o corpo, que manipulam elementos, gestos e comportamentos deste. Porém o mais relevante não é a coação, mas o caráter produtivo do poder que constrói, destrói e reconstrói, transforma, acrescenta, diminui, modifica – a cada momento e em cada lugar – a si mesmo e tudo com que se relacione (POGREBINSCHI, 2004). Os estudos de Foucault tiveram grande influência em diversos ramos temáticos da sociologia (violência, saúde, educação, cultura, entre tantos outros), os quais também são temas setoriais do campo das políticas públicas.

3.2 O ESTADO

A composição do conjunto de regras que forma a noção de Estado é estabelecida pela aglutinação de sociedades, as quais, situadas em determinado território, visando à proteção da propriedade privada e a regulação de atribuições gerais e coletivas, se submetem a regras e acordos comuns. Para Del Vecchio (1958 *apud* BONAVIDES, 2000) o termo sociedade envolve o conjunto de relações mediante as quais os indivíduos vivem e atuam solidariamente capaz de formar uma entidade nova e superior. Não se detendo sobre teorias organicistas – que se concentram no valor da sociedade – ou conforme teorias mecanicistas – aqueles que enxergam na sociedade apenas a mera soma de partes –, partindo da premissa de que o homem é um ser social, o Estado passa a desenvolver funções distintas e necessárias à manutenção da vida da coletividade.

Rousseau (2003) afirmava que a liberdade natural do homem, seu bem-estar e sua segurança seriam preservados através do contrato social. Rousseau foi um importante ator para se pensar na figura de um Estado incumbido de organizar a sociedade civil. A ideia de um contrato social surge para proteger a propriedade privada, a qual segundo Rousseau seria a origem das desigualdades entre os homens, a ponto de envolverem-se em usurpações de uns contra outros. Sendo assim, o contrato social, que muito influenciou a criação do Estado como conhecemos, faz com que o povo seja, ao mesmo tempo, parte ativa e passiva nessa relação.

Constitui-se em um acordo legítimo, o qual a vontade individual é subjugada em prol da vontade de todos.

Desta forma, considerando a faixa temporal, a sociedade surge primeiro e o Estado depois. O conjunto de regras que forma o Estado caracteriza-se por um contrato social, conforme expresso por Rousseau (*idem*).

Para Bonavides (2000), o Estado passa a ser o conjunto de regras que visa proteger e atender a vontade geral. Composto pela heterogenia entre o ordenamento jurídico e suas normas, o Estado passa a ser dotado de capacidade decisiva, possuindo o poder sobre o uso coercitivo da força. Nessa macroinstituição denominada Estado, concentra-se a soma de interesses e claros poderes, os quais, em uma sociedade democrática, viabilizarão sua autorregulação, os freios e os contrapesos – *checkand balances*.

No tocante à moderna utilização do termo “Estado”, seu emprego pode ser associado e remonta-se à obra de Maquiavel, intitulada “O Príncipe”, na qual ele relaciona o conceito de Estado com o império e autoridade sobre os homens. Há, porém, conceituações filosóficas e jurídicas a respeito do termo Estado, podendo receber entendimentos que fazem referência à moral e à ética, ou como a uma série de leis e regras às quais os homens se submetem.

Del Vecchio (1958 *apud* BONAVIDES, 2000) faz uma separação conceitual entre Estado e sociedade ao caracterizar Estado como o laço jurídico ou político, e sociedade como a pluralidade de laços. Desta assertiva, infere-se, dentre outras possíveis interpretações, a dinamicidade de interesses individuais que constituem a formação do Estado, as lutas de classes, os movimentos sociais, as batalhas fiscais e as disputas pelo poder político.

A federação brasileira possui descentralização política e no que tange a organização político-administrativa do Brasil, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são caracterizados como entidades autônomas – autonomia que garante equilíbrio. Nesse sentido, sendo a União a soma de estados e municípios inseridos neste arcabouço federativo, a garantia da estabilidade institucional é promovida por meio da Constituição Federal brasileira de 1988, a qual visa garantir a distribuição de competências e demonstração de coesão entre todos os entes federados, conforme expressa o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo, registrado no artigo 1º da CF de 1988 (BRASIL, 1988)

Tratando-se do Brasil, e diante da constitucional divisão de responsabilidades entre as instituições e da influência exercida pela sociedade – agente financiador e usuário dos bens e serviços públicos – no Estado, a obra intitulada “A cabeça do brasileiro” de Almeida (2007) indica que o nível de escolaridade é um fator determinante para a absorção de noções

de democracia e igualdade. No entanto, apesar da presença de problemas sociais que retardam a existência de comportamentos democráticos, fundamentados a partir do aumento do nível de escolaridade dos brasileiros, observa-se que o sentimento paciente de Estado provedor é ainda complementado pela alta carga tributária do país, acentuando e intensificando o discurso de que “para os brasileiros, o Estado deve predominar na justiça, na previdência social, na saúde, na educação, no saneamento básico, no fornecimento de água, nas estradas e rodovias, no recolhimento de lixo, na produção de energia elétrica e nos bancos” (ALMEIDA, 2007, p. 178).

Tal compreensão sobre o papel do Estado na sociedade reforça as características de um Estado protetor, paternalista, o qual muito é demandado pela sociedade para satisfazer e suprir lacunas institucionais, sociais e organizacionais – provocadas desde a formação histórica do país. Assim, sob a égide legítima da sociedade, o Estado desenvolve seus processos de manifestação de poder. A democracia, o direito ao voto, à proteção da propriedade, dentre outras características, faz com que esse contrato social entre a sociedade e a instituição Estado, transforme-se em benefício da coletividade e do bem-comum, ao decidir sobre diversas áreas da vida dos cidadãos.

O funcionamento da máquina pública de forma eficaz e eficiente envolve a análise da governança – termo que para Pereira (2012) traduz-se na capacidade que os governos têm de elaborar e implementar políticas públicas. O alcance de altos níveis de desempenho da máquina do Estado também implica na administração dos mecanismos que constituem a *policy arena* – expressão que Frey (2000) conceitua relacionando-se aos processos de *conflito* e de *consenso* dentro das diversas áreas de política. A necessidade de controle dos conflitos de interesses entre os diversos atores presentes no ciclo das políticas públicas apresenta-se como um elevado desafio ao sucesso das políticas e a viabilização da promoção do Estado de bem-estar social, fundamentado, portanto, na geração de *accountability* (transparência na utilização dos recursos públicos) e nos princípios da eficiência e da eficácia na formulação, implementação, avaliação e continuidade das políticas públicas bem sucedidas, às quais o Estado necessita.

Segundo Quaresma (2009), Marx compreende o Estado como uma relação entre a infraestrutura e asuperestrutura. A infraestrutura é a base econômica, ou melhor, é o conjunto das relaçõesde produção que corresponde a um passado determinado do desenvolvimento das forçasprodutivas. Já a superestrutura tem como parte principal o Estado que é constituído pelasinstituições jurídicas e políticas e por determinadas formas de consciência social (ideologia).Para Marx (2008), o Estado como superestrutura que é, depende da sociedade civil

compreendida como a base econômica e é na sociedade civil que se formam as classes sociais e onde são também revelados os antagonismos de classe que são inconciliáveis na visão marxiana. O Estado é resultado de um determinado grau de desenvolvimento econômico que está ligado à divisão da sociedade em classes, sendo que, para Marx, o Estado nasce da luta de classes.

De acordo com Marx, a Revolução Francesa representou a primeira grande vitória da burguesia no sentido de ocupar o poder político e assim organizar o Estado de modo a favorecer seus interesses. Para nosso clássico, não existe nenhum Estado neutro, este é sempre um instrumento de dominação da classe proprietária sobre a classe trabalhadora. Os partidos, que hora se revezaram na luta pelo poder, consideravam a conquista do Estado como a mais importante presa do vencedor (MARX, 1990). Quando o autor fala do Estado como domínio de classe ou como ditadura de uma classe sobre a outra, ele está quase sempre se referindo ao Estado burguês, Estado este que ele esboça muito bem na sua obra “As lutas de classe na França” (1850), onde descreve os acontecimentos franceses entre 1848 e 1850.

Na visão marxiana o Estado é o aparelho ou conjunto de aparelhos cuja principal função é tentar impedir que o antagonismo de classe degenera em luta. Entretanto, este mesmo Estado não se atém a mediar os interesses das classes opostas, mas acaba por contribuir e reforçar a manutenção do domínio da classe dominante sobre a classe dominada. Temos aqui, portanto, a dominação de uma classe sobre as outras, ou seja, o poder organizado de uma classe para oprimir uma outra, sendo o Estado a expressão dessa dominação de classe.

Segundo Quaresma (2009), Durkheim não concebeu uma teoria do Estado. Assim como Marx, ele idealizou uma forma de Estado a qual defendia por considerá-la a melhor pelo menos para a França do seu século. Para ele o Estado deveria funcionar como agente para garantir a organização moral da sociedade e deveria atuar como centro de organização mental dos grupos secundários, ou seja, aqueles grupos que refletiam os objetivos da coletividade (BELLAMY, 1994:169).

Na visão durkheimiana seriam esses grupos secundários que dariam origem à sociedade política e esta é que estabeleceria o Estado como seu órgão eminente encarregado de representar uma autoridade soberana. Dessa forma, Durkheim subordina o Estado à sociedade e, assim posto, a simples existência do Estado é insuficiente à existência das sociedades e do próprio indivíduo.

Para Durkheim (2002), os grupos secundários são de grande importância por duas razões essenciais. A primeira delas, é que esses grupos são mais diretamente responsáveis pela educação do indivíduo, por forjar sua identidade. A segunda razão diz respeito ao papel que desempenham como contrapeso à força do Estado e como mediadores dos interesses mais específicos dos indivíduos que representam. Dessa forma, os grupos secundários seriam aqueles que equilibrariam o poder do Estado e este teria como uma de suas funções legitimar e garantir o individualismo, ou seja, seria o Estado quem afirmaria e fariam respeitar os direitos do indivíduo. Segundo Durkheim, a nossa individualidade moral é um produto do Estado, pois, é ele que “tende a assegurar a individuação mais completa que o estado social permita. Longe de ser o tirano do indivíduo, ele é quem resgata o indivíduo da sociedade” (DURKHEIM, 2002, p.96). Por outro lado, Durkheim não descartava a ideia do Estado absolutista, pois, para ele o Estado se torna absolutista na medida em que os agrupamentos secundários, que deveriam intervir entre o Estado e o indivíduo, não estão plenamente desenvolvidos nas sociedades modernas (GIDDENS, 1998).

O Estado durkheimiano não seria o detentor de um poder executivo, mas sim deliberativo. A sua principal tarefa é ser um órgão cuja responsabilidade é elaborar certas representações que deveriam ser aprovadas pela coletividade, dessa forma, seria ele quem deveria legislar para formular as normas e o ethos do conjunto da sociedade.

Em suma, Durkheim defende a ideia de que o indivíduo é produto da sociedade como um todo e sua existência só se torna real mediante a atuação do Estado. Entretanto, é somente com um equilíbrio de forças entre os grupos secundários e o Estado que o indivíduo pode existir de fato, afinal, “é desse conflito de forças sociais que nascem as liberdades individuais” (DURKHEIM, 2002, p. 88).

O Estado racional weberiano é definido como uma comunidade humana que pretende o monopólio do uso legítimo da força física dentro de determinado território (WEBER, 1991). O Estado assim é a única fonte do direito de uso à violência e se constitui numa “relação de homens dominando homens” e essa relação é mantida por meio da violência considerada legítima. Segundo Weber, para que um Estado exista é necessário que um conjunto de pessoas obedeça à autoridade alegada pelos detentores do poder e, por outro lado, para que os dominados obedeçam é necessário que os detentores do poder possuam uma autoridade reconhecida como legítima. Dessa forma, observamos que para Weber existem dois elementos essenciais que constituem o Estado: a autoridade e a legitimidade. Desses dois elementos Weber apresenta três tipos puros de dominação legítima, cada um deles gerando diferentes categorias de autoridade. Esses tipos são classificados como

puros porque só podem ser encontrados isolados no nível da teoria, combinando-se quando observados em exemplos concretos.

O primeiro deles é a dominação tradicional. Significa aquela situação em que a obediência se dá por motivos de hábito, porque tal comportamento já faz parte dos costumes. É a relação de dominação enraizada na cultura da sociedade. A dominação tradicional se especifica por encontrar legitimidade na validade das ordenações e poderes demandando herdadas pela tradição. Os que exercem a dominação estão determinados pela tradição. Os dominados não são membros de uma associação, mas companheiros ou súditos do senhor. Pode haver ou não quadro administrativo. As relações do quadro administrativo (quando existe um) com o soberano não são determinadas pelo dever do cargo, mas pela fidelidade pessoal. Não se obedece a uma ordem estatuída, mas à pessoa delegada pela tradição. As ordens são legítimas em parte pela força da tradição, em parte pelo arbítrio do soberano em interpretar essa tradição.

O segundo tipo de dominação é a carismática. Nela, a relação se sustenta pela crença dos subordinados nas qualidades superiores do líder. Essas qualidades podem ser tanto do supostamente sobrenaturais quanto a coragem e a inteligência inigualáveis. A dominação carismática se especifica por encontrar legitimidade no fato de que a obediência dos dominados é uma obediência ao carisma e ao seu portador. Carisma é a qualidade extraordinária de uma personalidade considerada sobrenatural, sobre-humana ou mágica. A obediência é obediência ao líder enquanto portador de carisma. A administração se dá sem qualquer quadro racional, sem regras fixas, hierarquia ou competências. Simplesmente o chefe carismático cria ou anuncia novos mandamentos (direitos, normas, punições, etc) pela "revelação" ou por sua vontade de organização.

O último tipo de dominação é a dominação legal, ou seja, através das leis. Nessa situação, um grupo de indivíduos se submete a um conjunto de regras formalmente definidas e aceitas por todos os integrantes. São essas regras que determinam ao mesmo tempo a quem e em que medida as pessoas devem obedecer. A dominação racional-legal se especifica por encontrar legitimidade no direito estatuído de modo racional, com pretensão de ser respeitado pelos membros da associação. O direito racional é um conjunto abstrato de regras a serem aplicadas em casos concretos. A administração racional supõe cuidar dos interesses da associação, nos limites da lei. O soberano está sujeito à lei. Há uma ordem de caráter impessoal. Quem obedece, não obedece à pessoa do soberano, mas obedece ao direito e o faz como membro da associação. O exercício da autoridade racional depende de um quadro administrativo hierarquizado e profissional, "separado" do poder de

controles sobre os meios de administração. A administração racional se caracteriza, tipicamente, pela existência de uma burocracia. Correspondem ao tipo de dominação legal não apenas a estrutura moderna do Estado, mas toda organização, empresarial ou não, que disponha de um quadro administrativo hierarquizado.

Weber como teórico da ação, não via a dominação da mesma forma que Marx como algo inconsciente, pelo contrário ele acreditava que a dominação pudesse ser consciente, pois, para o nosso autor, mesmo quando o homem escolhe pacificamente, ainda assim há dominação. Na visão weberiana a dominação estará sempre presente, o que interessa é que ela seja considerada correta, aceita e legítima.

3.3 A ESCOLA E O PROCESSO DE REPRODUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

Segundo Bourdieu (2006), a escola e o trabalho pedagógico por ela desenvolvido só poderiam ser compreendidos, quando relacionados ao sistema das relações entre as classes. A escola não seria uma instância neutra que transmitiria uma forma de conhecimento intrinsecamente superior às outras formas de conhecimento, e que avalia os alunos com base em critérios universalistas; mas, ao contrário, ela é conhecida como uma instituição a serviço da reprodução e da legitimação da dominação exercida pelas classes dominantes.

O ponto de partida do raciocínio bourdieusiano talvez se encontre na noção de arbitrário cultural. Bourdieu se aproxima aqui de uma concepção antropológica de cultura. De acordo com essa concepção, nenhuma cultura pode ser objetivamente definida como superior a outra. Os valores que orientariam cada grupo social em suas atitudes e comportamentos seriam, por definição, arbitrários, não estariam fundamentados em nenhuma razão objetiva, universal.

Apesar de arbitrários, esses valores, ou seja, a cultura de cada grupo, seriam vividos pelos indivíduos como os únicos possíveis, ou seja, como naturais. Para Bourdieu, o mesmo ocorreria no caso da escola. A cultura consagrada e transmitida pela instituição escolar não seria objetivamente superior a nenhuma outra. O valor que lhe é atribuído seria arbitrário, não estaria fundamentado em nenhuma verdade objetiva, inquestionável. Mas, apesar de arbitrária, a cultura escolar seria socialmente reconhecida como a cultura legítima, como a única universalmente válida.

Na perspectiva de Bourdieu, a conversão de um arbitrário cultural em cultura legítima só pode ser compreendida quando se considera a relação entre os vários arbitrários em disputa em determinada sociedade e as relações de força entre os grupos ou classes sociais

presentes nessa mesma sociedade. No caso das sociedades de classes, a capacidade de imposição e legitimação de um arbitrário cultural corresponderia à força da classe social que o sustenta. De modo geral, os valores arbitrários capazes de se impor como cultura legítima seriam aqueles sustentados pelas classes dominantes. Portanto, para o autor, a cultura escolar, socialmente legitimada, seria, basicamente, a cultura imposta como legítima pelas classes dominantes.

Bourdieu observa, no entanto, que a autoridade pedagógica, ou seja, a legitimidade de instituição escolar e a ação pedagógica que nela se exerce, só pode ser garantida na medida em que o caráter arbitrário e socialmente imposto da cultura escolar é ocultado. Apesar de arbitrária e socialmente vinculada a certa classe, a cultura escolar precisaria, para ser legitimada, ser apresentada como uma cultura neutra. Em poucas palavras, a autoridade alcançada por uma ação pedagógica, ou seja, a legitimidade conferida a essa ação e aos conteúdos que ela difunde seria proporcional à sua capacidade de se apresentar como não arbitrária e não vinculada a nenhuma classe social.

Uma vez reconhecida como legítima, ou seja, como portadora de um discurso universal (não arbitrário) e socialmente neutro, a escola passa a poder, na perspectiva bourdieusiana, exercer, livre de qualquer suspeita, suas funções de reprodução e legitimação das desigualdades sociais. Essas funções se realizariam, em primeiro lugar, paradoxalmente, por meio de equidade formal estabelecida pela escola entre todos os alunos. Segundo a fórmula célebre de Bourdieu, para que sejam favorecidos os mais favorecidos e desfavorecidos os mais desfavorecidos, é necessário e suficiente que a escola ignore, no âmbito dos conteúdos do ensino que transmite, dos métodos e técnicas de transmissão e dos critérios de avaliação, as desigualdades culturais entre as crianças das diferentes classes sociais.

Tratando, formalmente, de modo igual, em direitos e deveres, quem é diferente, a escola privilegia, dissimuladamente, quem, por sua bagagem familiar, já é privilegiado.

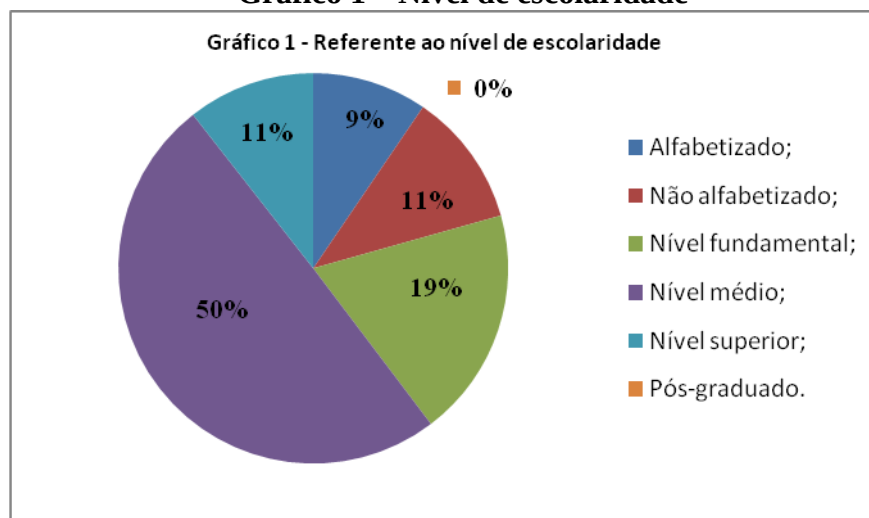
Nessa ética, Bourdieu compreende a relação de comunicação pedagógica (o ensino) como uma relação formalmente igualitária, que reproduz e legitima, no entanto, igualdades pré-existentes. O argumento do autor é o que a comunicação pedagógica, assim como qualquer comunicação cultural, exige, para sua plena realização e aproveitamento, que os receptores dominem o código utilizado na produção dessa comunicação. Dito de outra forma, a rentabilidade de uma relação de comunicação pedagógica, ou seja, o grau em que ela é compreendida e assimilada pelos alunos, dependeria do grau em que os alunos dominam o código necessário à decifração dessa comunicação. Para Bourdieu, esse domínio variaria de

acordo com a maior ou menor distância existente entre o arbitrário cultural apresentado pela escola como cultura legítima e a cultura familiar de origem dos alunos. Para os alunos das classes dominantes, a cultura escolar seria sua cultura “natal”, reelaborada e sistematizada. Para os demais, seria como uma cultura “estrangeira”.

Mais concretamente, Bourdieu observa que a comunicação pedagógica, tal como realizada tradicionalmente na escola, exige implicitamente, para o seu pleno aproveitamento, o domínio prévio de um conjunto de habilidades e referências culturais e linguísticas que apenas os membros das classes mais cultivadas possuiriam. Os professores transmitiram sua mensagem igualmente a todos os alunos como se todos tivessem os mesmos instrumentos, no entanto, seriam possuídos apenas por aqueles que têm a cultura escolar como cultura familiar, e que já são, por isso mesmo, iniciados nos conteúdos e na linguagem utilizada no mundo escolar.

O argumento central do sociólogo é, então, o de que, ao dissimular que sua cultura é a cultura das classes dominantes, a escola dissimula igualmente os efeitos que isso tem para o sucesso escolar das classes dominantes. As diferenças nos resultados escolares dos alunos tenderiam a ser vistas como diferenças de capacidade (dons desiguais) enquanto, na realidade, decorreriam da maior ou menor proximidade entre a cultura escolar e cultura familiar do aluno. A escola cumpriria, assim, simultaneamente, sua função de reprodução e de legitimação das desigualdades sociais. A reprodução seria garantida pelo simples fato de que os alunos que dominam, por sua origem, os códigos necessários à decodificação e assimilação da cultura escolar e que, em função disso, tenderiam a alcançar o êxito escolar, seriam aqueles pertencentes às classes dominantes. A legitimação das desigualdades sociais ocorreria, por sua vez, indiretamente, pela negação do privilégio cultural oferecido, camufladamente aos filhos das classes dominantes.

Quanto ao nível de escolaridade dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, somando os níveis de não alfabetizados, alfabetizados e fundamental, temos 41%, nível médio 50%, nível superior 11% e 0% de pós-graduação, ou seja, temos um sério quadro de **exclusão educacional** envolvendo a maioria dos moradores.

Gráfico 1 – Nível de escolaridade

Fonte: pesquisa de campo realizada em maio/2019.

Para Durkheim (1978), as práticas educativas não são fatos isolados uns dos outros; ao contrário, para uma mesma sociedade, estão ligados num mesmo sistema em que todas as partes concorrem para um fim único: é o sistema de educação próprio desse país e desse tempo. (DURKHEIM, 1978, p.61).

O esforço de Durkheim dirige-se à compreensão do sistema educacional caracterizando-o como um produto das relações sociais e nomeando-as como suas Estruturas. É neste sentido que se considera a perspectiva educacional de Durkheim como um conjunto de práticas que não são, como por tanto tempo se acreditou, combinações mais ou menos arbitrárias e artificiais, cuja existência fosse devida à influência caprichosa de vontades sempre contingentes. Constituem, ao contrário, verdadeiras instituições sociais. Não há ninguém que possa fazer com que uma sociedade tenha, num momento dado, outro sistema de educação senão aquele que está implicado em sua estrutura; da mesma forma que é impossível a um organismo vivo ter outros órgãos e outras funções senão os que estejam implicados em sua constituição. (idem, p. 59 e 60,).

O que prevalece entre alguns intérpretes das Teorias da Reprodução é uma descrição das mesmas, de forma necessária, como aquelas que reproduzem as condições de produção Capitalista, estagnando os indivíduos em suas estruturas predominantes. Assim, a Escola seria apenas uma das formas de atuação desses aparelhos reprodutores. Um dos fundamentos dessa perspectiva aparecerá em *Sur la reproduction* de Louis Althusser (1995). Já nas informações ao leitor, Louis Althusser enuncia a tese principal deste texto, escrito originário para elaboração do artigo da *La Pensée - Idéologie et Appareils Ideologiques d'État*:

“O sistema que assegura a reprodução das relações de produção é o sistema dos aparelhos de Estado: aparelho repressivo e aparelho ideológico.” (ALTHUSSER, p.20,).

A “tendência crítico-reprodutivista”, em sua compreensão mais genérica, resume-se na explicação da escola como um instrumento puro e simples de reprodução social (Cf. SNYDERS, 1977, p.10). Por instrumento de reprodução social deduz-se uma instituição escolar marcada pelo “derrotismo” (SNYDERS, 1977, p.11) diante das formas capitalistas que organizam a sociedade. A escola estaria subordinada às estruturas que a determinam e, dessa maneira, sua participação na transformação social perde sua significação atuante: “a escola deixaria de ser o local onde o combate pela democracia socialista é possível e necessário” (SNYDERS, 1977, p.10). As estruturas reúnem tanto as superestruturas quanto as infraestruturas. Dessa reunião qualitativa, objetiva-se apenas afirmar que a escola é determinada por algo externo à sua composição e transformação. Como consequência dessa forma atribuída à instituição escolar, segue-se o “derrotismo” presente nela.

É notório, nos escritos freireanos, que não existe apenas uma educação, mas educações, isto é, “formas diferentes de os seres humanos partirem do que são para o que querem ser” (ROMÃO, 2008a, p. 150). E referente à educação formal, identifica-se, de maneira geral, a “Educação Bancária” e a “Educação Libertadora” como as duas grandes formas predominantes: a primeira, no exercício de educar, oprime, aliena, desumaniza os seres humanos participantes do processo educacional marcado e guiado por esse tipo de educação; a segunda forma, prima pela conscientização, pela autonomia, pela humanização dos educandos, constituindo-se mediante processos interativos, porque relacionais, dialógicos. O conceito de “Educação Bancária” alinha-se ao vocábulo “educare” e o da “Educação Libertadora”, ao termo “educere”.

A educação para Freire, segundo afirma Zitkoski (2006, 28), “deve ser trabalhada intencionalmente para humanizar o mundo por meio de uma formação cultural e da práxis transformadora de todos os cidadãos sujeitos da sua história”.

3.4 ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO URBANO DAS ÁREAS DE RESSACAS DE MACAPÁ E SANTANA, ESTADO DO AMAPÁ

Somente no início da década de 2000 foram realizados estudos específicos para a caracterização das ressacas de Macapá e Santana. A Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Estado do Amapá – SEMA demonstrou que no ano de 2000, 32 % das margens das ressacas nas duas cidades já estavam totalmente descaracterizadas com relação ao seu estado

natural (SILVA, 2000). Maciel (2001) realizou um diagnóstico preliminar abordando aspectos físicos e de biodiversidade, identificando problemas sociais e ambientais, suas consequências e propostas de soluções. Dentre as indicações, a escassez de informações gerais instigou a proposta de pesquisa em várias áreas, tais como:

- Levantamentos abióticos como clima, hidrografia, geologia e geomorfologia;
- Estudos da produtividade primária e comunidades fitoplanctônicas, assim como investigações sobre eutroficação.
- Estudos da produção secundária incluindo comunidades de zooplânctons e produção da biomassa.
- Inventariamento e comportamento da flora e fauna, tanto aquática como das áreas de entorno.
- Criação e implantação de banco de dados sobre espécies da flora e da fauna e acervo bibliográfico sobre as ressacas.

Em um trabalho organizado por Takiyama e Silva (2004) iniciado em 2002, seguindo uma das recomendações de Maciel (2001) foi realizado o diagnóstico abrangendo os meios físico, biótico e antrópico de algumas ressacas de Macapá e Santana. As ressacas trabalhadas incluem as da bacia do igarapé da Fortaleza e abrangem as duas principais cidades do Estado onde o curso d'água principal permeia entre os dois municípios, que através dos seus "braços", constituem as áreas de ressacas. As ressacas da bacia hidrográfica do rio Curiaú também foram estudadas, sendo que essas pertencem a uma Área de Proteção Ambiental, a APA do Curiaú. Esses estudos foram financiados exclusivamente com recursos do Governo do Estado do Amapá, através da Secretaria de Estado do Planejamento Orçamento e Tesouro (SEPLAN).

Após a produção dos resultados dos estudos técnicos houve a realização do Seminário Ações Integradas de Intervenção em Áreas de Ressaca em abril de 2003 promovido pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) com a participação de várias entidades governamentais, não governamentais, da iniciativa privada, e representantes de comunidades, cujo objetivo foi apresentar resultados do diagnóstico realizado e discutir sobre problemas e soluções possíveis sobre a questão das ressacas, estabelecendo a necessidade de agir de forma integrada e participativa. Entre os grupos de debate formados, foi consenso estabelecer que a princípio deve-se conter o avanço da ocupação e da exploração predatória nas ressacas, enquanto as providências de recuperação e ordenação das áreas ocupadas não poderem ser tomadas. Dentre as soluções propostas no seminário, consideram-se prioritárias:

- Regulamentação da então Lei Estadual N.º 0455/99, baseada nos estudos realizados pelo GERCO/IEPA e SEMA;
- Delimitação e zoneamento das ressacas de Macapá e Santana;
- Fiscalização integrada e sistemática, com adoção de tecnologias que permitam a cobertura das áreas pressionadas e a rapidez das ações;
- Elaboração de plano diretor das cidades de Macapá e Santana, atribuindo funções de uso para as ressacas;
- Elaboração de um banco de dados com cadastro das moradias, empreendimentos e atividades desenvolvidas em áreas de ressaca, de uso multisetorial e integrado;
- Elaboração de projetos habitacionais e planejamento de ocupação das áreas de terra firme;
- Incentivo à organização social das comunidades que vivem em áreas de ressaca e entorno;
- Programas de educação ambiental voltado à sensibilização da sociedade para a valorização das áreas úmidas (ressacas);
- Incentivo ao desenvolvimento de atividades econômicas alternativas, como apicultura, artesanato e turística, com finalidade de uso racional e sustentável dos recursos naturais;
- Projetos em parceria entre indústria oleira existente e piscicultores, visando à recuperação das áreas degradadas e a minimização dos impactos.

Dentre essas diretrizes, algumas já foram contempladas com ações estritamente pontuais, principalmente por parte do poder público, mas o avanço da ocupação das áreas de ressacas ainda continua sendo o maior problema nas cidades de Macapá e Santana.

Segundo o MMA e SAE (1997), o ZEE é definido como um "instrumento político e técnico do planejamento, cuja finalidade última é otimizar o uso do espaço e as políticas públicas". Neste contexto, os mesmos autores acerbam que há princípios fundamentais baseados em aspectos políticos e técnicos, que devem ser considerados. No âmbito político, tem-se como princípios a territorialidade, a garantia da sustentabilidade ecológica e econômica, a participação democrática, e a articulação institucional; já nos aspectos técnicos, relevam-se a abordagem sistêmica do ambiente, a valorização da multidisciplinaridade, a necessidade de sistemas de informação e a possibilidade de elaboração de cenários.

De acordo com Simões et al. (1999), o ZEE é definido como um dos instrumentos para a racionalização da ocupação dos espaços e de redirecionamento de atividades e tem a finalidade de dotar o Governo das bases técnicas para espacialização das políticas públicas visando a Ordenação do Território. Este último termo remete à organização espacial das políticas econômica, social, cultural e ecológica. Nessa dimensão, segundo Benatti (2004), para que uma ação no ordenamento territorial possa ter sucesso, são necessários quatro elementos fundamentais:

- Elementos jurídicos (normativos): refere-se a base normativa das ações dos diversos atores e setores que fazem uso dos recursos naturais e do território. A regulação dessas ações e das relações entre os envolvidos é crucial para a operacionalização do zoneamento.
- Elementos técnicos (indicativos): constituem-se na construção de alicerces técnicos que dará origem a uma série de ferramentas e de informações que, por sua vez, servirão para a tomada de decisões dos envolvidos no processo de ordenamento.
- Elementos sociais (participativos): consistem em itens de grande importância, pois sem a participação dos diversos atores sociais responsáveis e diretamente afetados pelo ordenamento no dia-a-dia, este nunca poderá concretizar-se.
- Elementos políticos (institucionais): são importantes para induzir a construção de decisões políticas. Mais ainda, deve-se incorporar ao processo de descentralização uma visão estratégica de definição de competências dentre os atores e setores envolvidos.

O ZEE é ainda considerado como uma poderosa ferramenta de ordenamento territorial, pois conta com as seguintes características MMA e SAE (1997):

- a) É um instrumento técnico de informação sobre o território, necessária para planejar a sua ocupação racional e o uso sustentável dos recursos naturais:
 - Provê uma informação integrada em uma base geográfica;
 - Classifica o território segundo suas potencialidade e vulnerabilidade;
- b) É um instrumento político de regulação do uso do território:
 - Permite integrar as políticas públicas em uma base geográfica, descartando o convencional tratamento setorizado de modo a aumentar a eficácia das decisões políticas;

- Permite acelerar o tempo de execução e ampliar a escala de abrangência das ações, isto é, aumenta a eficácia da intervenção pública na gestão do território;
 - É um instrumento de negociação entre as várias esferas de governo e entre estas, o setor privado e a sociedade civil, isto é, um instrumento para a construção de parcerias;
- c) É um instrumento do planejamento e da gestão territorial para o desenvolvimento regional sustentável. Significa que não deve ser entendido como um instrumento apenas corretivo, mas também ativo, e estimulador do desenvolvimento.

As palavras-chave mencionadas tais como: planejar, ocupação racional, integrada, negociação, parcerias, desenvolvimento descrevem muito bem as finalidades do ZEE sendo talvez a visão e operacionalização setorizada, principalmente do setor público, o maior vício e inimigo da eficácia da aplicação de tal instrumento. O MMA (2006) considera que as bases técnicas e institucionais do poder público estão bastante avançadas, mas muitos obstáculos necessitam ser ultrapassados, pois a dispersão de projetos e a desarticulação política e institucional ainda persistem causadas por interesses corporativos. Desta forma, a construção e utilização do ZEE devem ser encaradas como um desafio para o poder público e sociedade e necessita de atualizações técnicas e institucionais constantes para que possa ser um instrumento de negociação prestigiado por todos os interessados.

3.5 PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do Município de Macapá. Estabelece as diretrizes e regras fundamentais para a ordenação territorial e para que a propriedade urbana cumpra sua função social. A partir da aprovação do Estatuto da Cidade pela Lei nº 10.257 de 10/07/2001, abre também uma perspectiva para o Poder Executivo Municipal atuar de forma indutora no desenvolvimento urbano, aplicando novos instrumentos de política urbana. Neste sentido, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e prioridades definidas pelo Plano Diretor.

O Plano Diretor visa, ainda, a implantação e a consolidação de um processo de planejamento que propicie o desenvolvimento sustentável do Município. Deste modo, fornece diretrizes que, interpretando as potencialidades econômicas e sociais dos recursos ambientais

do Município de Macapá, induzam ao desenvolvimento sustentável, indiquem as prioridades de investimento e promovam a melhoria da qualidade de vida da sua população.

Entre as diretrizes e critérios que norteiam o Plano Diretor e a regulamentação dos seus instrumentos, é destacada a necessidade de condicionar o desenvolvimento urbano à capacidade da infraestrutura, ao acesso universal a equipamentos e serviços e à construção de uma cidade sustentável e sem desigualdades sociais.

O desafio de estimular o desenvolvimento econômico e urbano sem prejuízo ao meio ambiente requer uma visão estratégica, não só dos administradores, mas de todos aqueles que contribuem para a construção da cidade. Esta compreensão tem reflexos no Plano Diretor na orientação para a instalação de um processo de planejamento que prevê mudanças nas atitudes dos diferentes atores sociais e nos procedimentos dos setores governamentais envolvidos.

A participação popular na gestão da cidade é enfatizada na indicação da utilização de instrumentos como órgãos colegiados de política urbana, da realização de debates, audiências e consultas públicas na apreciação de projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento territorial.

Finalmente, o Plano Diretor traça as linhas básicas para a implementação de um sistema de informações sobre o Município de Macapá que deverá se consolidar em uma base permanente de dados para o planejamento, para o aperfeiçoamento das políticas tributárias, para a integração das ações municipais e para os cidadãos em geral.

Do ponto de vista das normas dois instrumentos territoriais apresentam grande relevância para desenvolvimento do Município, pois se direcionam especificamente ao meio ambiente urbano que são o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal. Ambos tendo como principal objetivo disciplinar a função social da propriedade urbana.

Segundo Peres e Silva (2010, p.2) em relação aos municípios, o Plano Diretor “se transforma no principal instrumento para a gestão territorial, regulando o uso e a ocupação do solo e definindo parâmetros para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade”.

A cidade de Macapá desde sua formação tem uma relação forte com o rio Amazonas. Primeiro pela configuração da Cidade que se iniciou às suas margens, fato que se explica historicamente pela ocupação visar à defesa da região com a construção da Fortaleza de São José de Macapá concebida por uma política de fortificação das áreas fronteiriças. A ocupação às margens do rio deu-se como uma estratégia de defesa por possibilitar uma boa visibilidade da área de entorno e foi a partir da construção do Forte que a ocupação se

expandiu para os eixos norte e sul da Cidade no processo de crescimento urbano. Evidencia o forte espraiamento da Cidade, mas demonstra a forte pressão para o interior das áreas de ressaca.

Tostes (2014, p.103) relata que o primeiro governador do Amapá, Janari Nunes, definiu que o “rio seria um dos pontos cardeais para se traçar um paralelo com a cidade”. O autor destaca que a relação com o rio foi ainda mais intensa no passado quando o Trapiche Eliezer Levi era o ponto de atracação dos barcos vindos das ilhas ou da capital de Belém do Pará. Além de ter influenciado na ocupação e configuração da cidade de Macapá o rio Amazonas era exclusivamente o caminho por onde transitava pessoas e mercadoria, ou seja, também teve uma importância significativa nas relações comerciais. O que explica em parte o processo histórico de formação e ocupação das margens e do interior das áreas úmidas da Cidade.

Os conflitos com o Plano Diretor evidenciam o descumprimento sobre a proteção da paisagem natural, criando outros conflitos em relação ao processo de ocupação de novas habitações, gerando anomalias em relação aos investimentos para atender demandas sociais quase sempre crescentes e permanentes, além de conflitar com os Códigos Ambientais Estaduais (TOSTES, 2012; 2014).

É possível constatar que a cidade de Macapá tem dificuldades para atender o primeiro critério do Estatuto da Cidade, na execução da política urbana com a garantia do direito à cidade sustentável. Braga et al. (2002) definem que uma cidade para ser considerada sustentável deve ser estruturada evitando a degradação do meio ambiente, mantendo um sistema ambiental saudável, reduzindo as desigualdades sociais e promovendo ações de cidadania. O processo de urbanização de Macapá não se fundamentou em ações ecologicamente corretas, socialmente justas, economicamente viáveis e culturalmente necessárias. Destacam-se alguns pontos de acordo com Tostes (2012; 2014) sobre os conflitos com o Plano Diretor vigente:

- a) O conflito entre o que prevê o plano e a ocupação tolerada em áreas úmidas;
- b) A construção de infraestruturas em áreas úmidas rigorosamente proibidas na Lei do Uso do Solo;
- c) A perda da proteção ambiental garantida no texto da Lei 026 de 2004;
- d) A incompatibilidade da política de habitação formal em relação à demanda existente em áreas úmidas;
- e) O descumprimento do poder público em relação às faixas de domínio de áreas verdes previstas no plano;

De acordo com o Relatório de Pobreza do Banco Mundial (2002) e o Relatório para áreas úmidas na Amazônia (2010) atestam que a pobreza no estado do Amapá é eminentemente urbana. As chamadas áreas úmidas correspondem a uma significativa parcela do território urbano.

Os conflitos institucionais registrados em documentos oficiais como o Relatório de áreas úmidas na Amazônia destacam o papel dos agentes ou atores sociais que estão sobre a natureza do espaço que são: o poder público municipal, as associações dos moradores, Estado, setor judiciário e o ministério público, os órgãos institucionais e as organizações não governamentais. Atualmente, os conflitos institucionais criam uma erupção em relação ao direito à cidade que tem gerado desdobramentos negativos, como por exemplo, a ocupação ilegal de áreas úmidas, gerando a problemática urbana ambiental (RELATÓRIO DE POBREZA DO BANCO MUNDIAL, 2002; RELATÓRIO DE ÁREAS ÚMIDAS NA AMAZÔNIA, 2010).

3.6 ENTREVISTAS COM REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO

Segundo o secretário de infraestrutura do governo estadual/AP, Alcir Matos, faltou planejamento referente ao controle da ocupação das áreas de ressaca no município de Macapá, de maneira especial a partir dos anos de 1990.

Segundo o secretário, tanto o Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE, quanto o Plano Diretor de Macapá, precisam de revisão e adequação.

Não há planejamento em conjunto com a União, Governo Estadual e Municipal, referente a políticas públicas voltadas para uma retirada dos moradores das ressacas e controle da ocupação.

A maior prova dessa falta de diálogo, foi o conjunto Macapaba, que beneficiou 4.366 famílias através do programa federal Minha casa, Minha Vida, sob responsabilidade do governo estadual, sendo que dessas famílias apenas 700 foram retiradas das áreas de ressaca, devido a intervenção da Justiça Federal, ou seja, não se direcionou os apartamentos às famílias que mais precisam, às que ocupam as áreas de ressaca no município de Macapá.

Segundo o secretário Alcir Matos, hoje o governo em conjunto com a Justiça Federal, através do Juiz João Bosco, busca trabalhar a partir da demanda dirigida, ou seja, as moradias direcionadas às famílias que residem em áreas de ressaca.

A proposta seria a retirada em bloco das famílias, como ocorreu no Canal do Jandiá, e a garantia de que esse espaço não seria mais ocupado.

Outro exemplo de falta de planejamento voltado à desocupação das áreas de ressaca, foi a entrega dos Conjuntos São José e Açucena, ambos do Programa Federal Minha casa, Minha Vida, sob a responsabilidade da Prefeitura de Macapá, os dois conjuntos beneficiaram um total de 2.940 famílias, estando localizados às margens das áreas de ressaca dos bairros Congós e Novo Buritizal, no entanto não houve demanda dirigida para as famílias dessas áreas, ou seja, as moradias nessas áreas permanecem intactas e continuam ocorrendo as invasões, sem nenhum controle por parte do poder público.

Ainda segundo o secretário Alcir Matos, o Governo do Estado entregará em 2020, três conjuntos ligados ao Programa Minha Casa, Minha Vida do Governo Federal, através da demanda dirigida, o Conjunto Congós com 280 apartamentos; o Aturiá com 120 apartamentos e o Miracema com 5.000 apartamentos (Entrevista realizada no dia 08.05.2019).

Segundo o secretário Municipal de Manutenção Urbanística de Macapá, Augusto Cesar, a dificuldade em atender as famílias das áreas de ressaca em Macapá, com moradia digna, está no fato do “pacto federativo” não disponibilizar recursos para o município, conforme o tamanho da demanda enfrentada pelo mesmo, ou seja, a maior parte da arrecadação fica com a União.

O secretário também admitiu que falta planejamento em conjunto dos entes: União, Estado, Prefeitura, referente às políticas públicas voltadas para os moradores da área de ressaca.

Admitiu que não há demanda dirigida por parte da Prefeitura em relação às famílias que vivem em áreas de ressaca, no que diz respeito ao programa de moradia Minha Casa, Minha Vida do Governo Federal, o qual é direcionada às famílias mediante cadastro social feito via internet.

Augusto Cesar ainda informou que a Prefeitura dispõe de serviços que atendem os moradores dessas áreas, como: UBS, escolas, praças, limpeza da área, recolhimento do lixo doméstico, assim como construção de passarelas.

Segundo o secretário, quando uma família “ascende” da área de ressaca para a terra firme, o espaço é imediatamente ocupado por outra família, ligada a anterior, isto é, na maioria das vezes algum parente próximo.

Ainda segundo Augusto, seria necessário um planejamento à longo prazo para resolver definitivamente o problema das moradias das áreas de ressaca no município de Macapá, com a participação de todas as esferas, sem interesses políticos partidários (Entrevista realizada no dia 09.05.2019).

Segundo o Juiz Federal João Bosco, o programa “Minha Casa, Minha Vida” do Governo Federal é um dos poucos caminhos para a solução do problema de moradia enfrentado pelas famílias que vivem em áreas de ressaca no município de Macapá, o juiz tem dúvidas quanto à continuidade do programa pelo atual governo, sendo que o Programa foi implantado pelo governo do PT, nas palavras do juiz: “essa deveria ser uma certeza, referindo-se à continuidade do Programa, mas tenho minhas dúvidas”.

O juiz acredita que a única maneira de resolver o problema das moradias nas áreas de ressaca do município de Macapá, seja através da “demanda dirigida”, isto é, a retirada dos moradores em bloco, e fiscalizar para que a área não volte a ser ocupada.

O juiz diz estar convicto dessa estratégia, pois já teve experiência com ela, quando retirou junto com governo do Estado, Ministério Público Federal, 700 famílias do Canal do Jandiá, tendo ainda 500 a serem retiradas, as quais devem ocupar apartamentos no “Projeto Miracema”, também do programa Federal Minha Casa, Minha Vida, sob a responsabilidade do Governo Estadual.

Segundo João Bosco, o governo estadual está convencido da retirada das famílias em bloco, isto é, por meio de “Demanda Dirigida”.

Para João Bosco, o Plano Diretor de Macapá, não passa de um “engodo”, pois não existe enquanto Políticas Públicas, não cumpre com seu papel.

Nas palavras do Juiz, “precisamos construir um Plano Diretor no município de Macapá, que seja colocado em prática, envolvendo todos os agentes interessados em uma cidade melhor e sustentável”.

Segundo o Juiz, tanto o Estado quanto a Prefeitura erraram quando não priorizaram as famílias das áreas de ressaca de Macapá, no que diz respeito aos conjuntos habitacionais do “Programa Minha Casa, Minha Vida do Governo Federal”.

Juntos, os conjuntos entregaram mais de 8.000 apartamentos e casas, no entanto as áreas de ressacas de Macapá continuam ocupadas e cresce a cada momento o número de moradias nessas áreas, sem nenhum controle por parte do poder público.

João Bosco diz que os governos trabalham de maneira isolada, que buscam paliativos, que seria preciso um grande esforço em conjunto para resolver definitivamente a situação dos moradores das áreas de ressaca em Macapá.

Acredita também, que a “elite dirigente” amapaense não tem interesse em resolver o problema dos bolsões de miséria, pois para ela é muito cômodo ter o povo como massa de manobra, as áreas de ressaca como “Curral Eleitoral”.

O juiz cita um exemplo dos condomínios privados, a Prefeitura está licenciando lotes para a construção de condomínios privados, ou seja, para a classe média e alta e está esquecendo de reservar os lotes para as famílias que mais precisam. Pura falta de planejamento e compromisso com os que mais precisam, segundo a opinião do juiz João Bosco.

Ainda segundo João Bosco, a sociedade precisa ser mais atuante para frear esses absurdos (Entrevista realizada no dia 14.05.2019).

4 A ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA ÁREA DE RESSACA DO BAIRRO DO CONGÓS

4.1 MOVIMENTOS SOCIAIS

Em grandes linhas podemos reconstruir a trajetória dos movimentos sociais (ações coletivas) em três períodos: os anos 1970 e 1980; os anos 1990 e início do 2000 e os anos mais recentes, marco da eleição de candidatos de partidos de esquerda (MUTZENBERG, 2010).

No período dos anos 1970 e 1980, a presença dos movimentos sociais, para os quais se voltavam os olhares, caracterizou-se pelos movimentos populares e de trabalhadores e apontava-se para a emergência dos novos movimentos (de gênero, étnicos, ambientalistas, entre outros). Conforme análise de Ruth Cardoso (1996), dois momentos caracterizaram esse período: o da emergência heroica dos movimentos, nos anos 1970, e o momento da institucionalização dos movimentos nos anos 1980. No contexto autoritário e de luta pela redemocratização, a tônica dos estudos estava na afirmação do caráter espontâneo e autônomo dos movimentos sociais. Nesse momento, eles foram interpretados como protagonistas de uma ruptura com o sistema político tradicional, autoritário e clientelista (CARDOSO, 1996, p. 82). Esse período (1970–1980) foi marcado pela (re)organização dos movimentos sociais, tradicionais e novos, revitalização do sindicalismo rural e urbano, com novas características expressas pelo que se denominou novo sindicalismo, formação de organismos de apoio àquelas organizações, as ONGs, e a mobilização de distintas instituições da sociedade brasileira.

Na década de 1990, passa-se de um nível reivindicatório, de oposição ao Estado, para a implementação das conquistas, que no caso do Brasil se formalizaram na Constituição Federal de 1988, por meio da possibilidade de inserção nas diferentes modalidades de conselhos participativos criados a partir da nova ordem constitucional. Essa mudança levou os movimentos sociais a uma nova posição, exigindo que passassem de um nível meramente reivindicativo para um nível operacional-propositivo, o que demandou o desenvolvimento de novas habilidades para desempenhar atividades de planejamento, implementação e fiscalização de políticas públicas, alterando também a atuação de entidades de apoio aos movimentos sociais, em particular as ONGs (FERNANDES, 1988; BURITY, 1999b; GOHN, 2010).

Uma classificação aproximativa dessa presença pode ser sintetizada como: a) movimentos identitários que lutam por direitos sociais, econômicos, políticos e culturais (gênero, geração, portadores de necessidades especiais, imigrantes, territoriais, étnico-raciais, religiosos etc.); b) movimentos de lutas por melhorias nas condições de vida e trabalho, tanto rurais como urbanos (terra, trabalho, equipamentos coletivos, habitação etc.); e c) movimentos globais ou globalizantes (Fórum Social Mundial, Via Campesina, Jornada Ação Global dos Povos etc.).

Para além dessa classificação, é possível identificar um conjunto de temáticas que tem norteado as ações desses movimentos e orientado as pesquisas nessas duas últimas décadas. Alguns desses temas, muitas vezes, transcendem o campo temático específico dos movimentos sociais. Essa constelação temática pode ser identificada a partir do tópico da *democracia*, ao qual se agregam, por exemplo, os temas da cidadania, da cultura política/política cultural, da sociedade civil, do Estado e da identidade.

Essas análises colocaram em evidência, também, a complexidade e a heterogeneidade da sociedade civil, tornando difícil afirmar o que há em comum aos elementos que a compõem. Composição esta que compreende desde uma miríade de associações, organizações e instituições, até um amplo contingente desorganizado, além das organizações ilegais com efetivo poder econômico e político (BURITY, 1999a, p. 240). Há, nesse sentido, uma conformidade entre a heterogeneidade da sociedade civil e a heterogeneidade dos movimentos sociais, que caracterizam um campo plural e dinâmico em que as identidades se redefinem nos processos de articulação.

Frente à tradição de um Estado forte na formação da sociedade brasileira e frente à experiência recente com o Regime Militar, houve a necessidade de afirmar a sociedade civil em contraposição ao Estado. Nas palavras de Francisco Weffort, —nós queríamos ter uma sociedade civil, precisávamos para nos defender do Estado (apud TELLES, 1987, p. 60). As transformações ocorridas na forma de intervenção do Estado, referidas acima, e a complexidade crescente da sociedade civil já não permitem uma concepção polarizada entre esta e o Estado.

Para os movimentos sociais, essa relação com o Poder Público tornou-se ainda mais intrincada e ambígua na medida em que lideranças, oriundas de seus quadros, ou no mínimo comprometidas com as suas demandas, tornaram-se governo em seus diferentes níveis (municipal, estadual e federal). Esse fato levou tanto a um afastamento quanto a uma inserção dos movimentos no âmbito dos governos, ou ainda gerando uma dupla atuação, isto

é, manifestações de apoio às administrações públicas e à resistência e mobilização, no sentido de acelerar o cumprimento de demandas postergadas (POLETTTO, 2009).

De forma resumida, essa multiplicidade de manifestações (ações coletivas) pode ser agrupada em torno dos seguintes aspectos:

a) Diversidade e direitos: movimentos de gênero, em particular pesquisas sobre os diversos movimentos de mulheres (camponesas, indígenas, negras, ligados à questão religiosa etc.), envolvendo distintos temas: saúde, violência, direitos reprodutivos, discriminação, trabalho entre outros; manifestações sócio-político-culturais em favor do reconhecimento da diversidade sexual e de seus direitos. A visibilidade dessas manifestações e êxito de conquistas de direitos individuais, que acabam por produzir conquistas gerais, tem como ator expoente o Movimento LGBT — Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais; movimentos negros, cuja discussão tem crescido nos últimos anos, particularmente a partir do debate sobre as cotas raciais nas universidades brasileiras e sobre a Lei 10.639/03; os movimentos de remanescentes de quilombos; movimentos indígenas; movimentos identitários culturais como os geracionais, destacando-se os jovens e seus movimentos culturais — expressos, por exemplo, na música, via Hip Hop, Rap, grupos de cinema, entre outras formas —, a terceira idade e meninos e meninas de rua; movimentos sociais temáticos como o de saúde; na última década houve um crescente interesse e desenvolvimento de pesquisas sobre associativismo, redes e sociabilidade inscritas na vida cotidiana (MARTINS; FONTES, 2004; SCHERRE-WARREN, 2001).

b) Lutas por habitabilidade, trabalho e equipamentos e serviços coletivos: ações em torno de demandas por habitação, terra, trabalho, equipamentos e serviços coletivos têm uma longa tradição, tanto na área urbana como na área rural. Na primeira, temos, por exemplo, associações de moradores, sociedades de amigos de bairro e conselhos comunitários, sem teto. Na área rural, por sua vez, os canais tradicionais para a conquista de demandas foram especialmente os sindicatos e sua estrutura articulada em nível estadual e nacional e movimentos específicos e articulações como a Via Campesina. Multiplicaram-se as formas de agregação e de interesses — redes de centros comunitários, creches, centros culturais, oficinas para jovens, escolas para qualificação de trabalhadores no setor de serviços, pequenas cooperativas de produção e comercialização, entre outras. Como afirma

Gohn (2003, p. 23), são agrupamentos bastante diferentes do movimento tradicional das associações de bairros ou sociedade amigos de bairros.

O mesmo pode ser afirmado em relação às organizações emergentes das formas tradicionais como sindicatos e cooperativas. Subjacente a essas novas formas de organização, identifica-se o **novo papel das ONGs** no contexto da reestruturação econômica e política sob a preeminência neoliberal. As ONGs passaram a ser vistas como os parceiros ideais pelos setores do Estado empenhados na transferência de suas responsabilidades para o âmbito da sociedade civil; articulação em redes ou fóruns, caracterizados pela sua formação plural, formando redes temáticas, a exemplo dos fóruns sobre saúde, violência, desenvolvimento sustentável, semiárido, solo urbano, reforma agrária, meio ambiente etc. Nessa direção é que as categorias analíticas como redes e mobilizações sociais assumem centralidade nas análises, particularmente, na última década (FONTES, 2004; SCHERER-WARREN, 2006; GOHN, 2008, 2010).

c) Globalização e antiglobalização: O processo de globalização, sob a égide neoliberal que propunha um modelo socioeconômico que se pretendia infalível, teceu um contexto que fez emergir distintas manifestações de contestação. Entre essas manifestações coletivas articulou-se o movimento antiglobalização, distinto de movimentos precedentes e das ações de grupos revolucionários ou fundamentalistas, estes também crescentes nesse contexto (GOHN, 2003, p. 33). O marco para a sua visibilidade pública e sua irrupção nos meios de comunicação de massa foram as manifestações de protesto que paralisaram a Cúpula da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Seattle, em 1998. O Movimento Antiglobalização inaugurou uma nova gramática no repertório das demandas e dos conflitos sociais, inserindo seu ideário e o debate sobre o capitalismo e os processos de globalização com seus efeitos no aprofundamento das desigualdades sociais e econômicas bem como seus efeitos destrutivos em relação ao meio ambiente. Uma expressão desse movimento é o Fórum Social Mundial, que foge dos modelos habituais de representação e mobilização (GOHN, 2003, p. 55).

4.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação social nos processos de construção de políticas públicas é um tema explorado por vários autores que, em cada contexto social, a referenciaram sob distintas

nomenclaturas, tais como inclusão social, participação de cidadãos, participação popular, participação democrática e participação comunitária, podendo uma mesma prática ter vários nomes ou um mesmo nome representar práticas distintas. Todavia, independentemente do nome ou do modo como a prática é estabelecida, as iniciativas de inclusão da sociedade na gestão das políticas públicas buscam atender um anseio da própria população por integrar processos de tomadas de decisão levando diretamente ao governo suas demandas.

Por permear diversas áreas como sociologia, direito, ciências políticas, psicologia e administração, o conceito de participação, de acordo com Mendonça (1987), engloba uma multiplicidade de definições que representam a diversidade dos enfoques e os diversos objetivos atribuídos. A definição do conceito de participação social, também segundo Alencar (2010, p. 9), é tarefa complexa por ser este um tipo de conceito que só se concretiza por meio da prática social estando sujeito a ressignificações a partir das transformações culturais e ideológicas da sociedade. Seria o conceito de participação, portanto, o reflexo de práticas sociais que a depender do contexto onde são aplicadas poderão ter significados distintos.

A expressão participação social abrange, segundo Montoro (1992, p. 23), a atuação organizada e responsável dos múltiplos setores da sociedade, na solução de problemas coletivos e na promoção do bem comum. A participação se concretiza, de acordo com Alves (2013, p. 25), quando permite que os sujeitos façam parte das decisões que lhes dizem respeito, seja nos aspectos políticos, sociais, culturais ou econômicos.

Participação, na visão de Arnstein (1969) é a estratégia de redistribuição de poder que permite aos cidadãos excluídos dos processos políticos e econômicos serem ativamente incluídos como participantes do planejamento do seu futuro. O entendimento sobre participação ativa envolve a dicotomia apresentada por Lima (1983, p. 15) para quem a participação pode ser ativa, quando os indivíduos participam ativamente nas decisões do aparelho institucional, ou passiva, quando os indivíduos participam apenas nos bens e serviços oferecidos pelo Estado. Quando estes indivíduos não atuam de modo deliberativo, influenciando nas políticas públicas desenvolvidas, enquadram-se como simples beneficiários das políticas e usuários dos serviços que lhes são ofertados.

O posicionamento da sociedade diante da ação do Estado reflete, portanto, o significado que esta concebe à sua participação na tomada de decisão sobre quais políticas sociais devem ser implementadas. Os Movimentos sociais por vezes se articularam reivindicando a abertura de canais que lhes aproximassem dos núcleos de tomada de decisão do Estado, possibilitando-lhes influenciar na escolha de quais seriam as prioridades de atuação do governo.

O tema da participação foi estudado sob distintos pontos de vista e analisado por diferentes métodos, com distintos propósitos. Há autores que a analisam sob a perspectiva do grau de envolvimento da sociedade, que vai desde a manipulação à participação completa, outros a problematizam com foco nos conflitos entre radical ou liberal, ou ainda sob a dicotomia entre a participação ser instrumental ou desenvolvimentista, além de outros critérios de análise (ARNSTEIN, 1969; PATEMAN, 1992; GOHN, 2003; SAYAGO, 2000).

O grau de poder que o cidadão tem ao participar de um processo foi a forma escolhida por Arnstein (1969) para classificar os modelos de participação.

Esse modelo proposto por Arnstein (1969) traz à discussão o fato da participação em seu caráter efetivo não ser mensurada pela simples presença física dos indivíduos no processo. Como enfatiza a autora, há situações em que as pessoas estão de algum modo incluídas, porém sem terem direito de se manifestar ou influenciar de algum modo os processos de tomada de decisão. Participar efetivamente, segundo a linha de pensamento expressa nesse modelo, é ter poder para exercer papel ativo nos processos.

Seguindo esta linha de análise do grau de interferência do indivíduo no processo de tomada de decisão, Pateman (1992) também enfatiza que há casos em que os indivíduos estão presentes no processo, mas apenas para serem consultados sobre alguma temática específica, sem poder decisório, caso em que o autor classifica como pseudo-participação; Quando o processo em questão chega ao conhecimento de muitas pessoas, mas poucas têm poder para decidir algo, o autor classifica como participação parcial; A *participação total*, para Pateman (1992) só ocorre quando cada grupo de indivíduos tem oportunidade de contribuir com a decisão final.

Já com um olhar sobre os paradigmas analíticos que envolvem a temática da participação, Gohn (2003), por sua vez, defende que existem, historicamente, cinco formas distintas de compreender seu conceito:

- a) A participação liberalreflete o desejo de reformar a estrutura da democracia representativa ampliando os canais de informação aos cidadãosde forma que eles possam manifestar as preferências antes que as decisões sejam tomadas. Seria, portanto, um instrumento para buscar a satisfação das necessidades dessa sociedade de iguais.
- b) A participação autoritáriainfere sobre a integração e controle social da sociedade e da política através de ações direcionadas de cima para baixo. A sociedade civil é cooptada por meio de programas pensados estrategicamente para diluir os conflitos sociais.

- c) A participação revolucionária representa-se por coletivos organizados em busca de uma autonomia da divisão do poder político, contra as relações de dominação.
- d) A participação democrática se fundamenta a partir da soberania popular e da participação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Seu princípio básico é a delegação do poder de representação e o sistema representativo via processo eleitoral é o critério supremo de organização dos indivíduos.
- e) Por fim, a participação democrática radical é uma espécie de fusão entre os modelos de participação democrática e revolucionária. Teóricos e ativistas que não acreditam na democracia representativa como um modelo concretamente democrático, propõem sua substituição por um modelo de democracia participativa que fortaleça a sociedade civil para a construção de uma nova realidade social.

Os modelos descritos na classificação de Gohn (2003) relacionam-se ao modo como a sociedade é incluída nos processos de construção das políticas públicas e sociais: ora tratados como meros beneficiários das políticas; ora convidados a participar emitindo opiniões e pareceres; ora convocados para eleger quem os represente nos processos; e, ora articulados para fazer frente ao governo requerendo seu espaço como ator nesses processos com uma inserção mais direta nos centros de tomada de decisão. Dessa forma, os cidadãos se fazem presentes com posturas distintas em cada modelo de participação.

Diferentemente das visões de Arnstein, Pateman e Gohn, que analisam a participação pelo nível de envolvimento dos indivíduos nos processos, Sayago (2000) classifica os tipos de participação em seis modalidades diferenciadas entre si com base no caráter ideológico que as permeia:

- a) Participação Individual: quando o indivíduo toma sua decisão de forma individual e de livre escolha;
- b) Participação Coletiva: quando as decisões são tomadas de forma coletiva;
- c) Participação Passiva: quando o indivíduo se comporta de modo desejado, sem interferir no processo;
- d) Participação Ativa: quando os sujeitos assumem o compromisso da luta e da conquista para alcançar os seus objetivos, de forma coletiva e solidária;
- e) Participação Voluntária: quando de forma espontânea, um grupo se junta para resolver problemas imediatos;

f) Participação Instrumental: quando as mobilizações são feitas com o propósito de conquistar posição ou poder. As mobilizações são dirigidas por organizações externas traçamos objetivos anteriormente. A população é incluída, mas as suas opiniões e decisões são excluídas.

Diante de tal tipologia, a perspectiva de análise de Sayago (2000) parte do posicionamento do indivíduo sobre a sua forma de participar das decisões. A possibilidade de ter controle e poder de decisão sobre problemáticas que afetam sua própria condição motiva esse indivíduo a buscar alguma forma mais direta de participação (SAYAGO, 2000, p. 45). Todavia, embora muitas das iniciativas de participação social surjam do desejo individual ou coletivo dos cidadãos, o autor enfatiza situações em que a participação é utilizada como ferramenta para validação ou legitimação de interesses de grupos que não correspondem aos reais interesses do coletivo.

Assim, embora utilizando diferentes metodologias para classificar e compreender a participação social, os autores enaltecem a importância da inclusão da sociedade na construção das políticas públicas. A abertura de canais de acesso que promovam essa inclusão, por vezes é fruto de longos processos de articulação social e reivindicações junto ao governo. O caso do Brasil é exemplo de como, por meio de mobilizações sociais, a sociedade pode conquistar abertura de espaços na gestão pública para poder participar ativamente das instâncias de tomada de decisão.

No Brasil foram muitas as iniciativas de grupos sociais que buscaram se organizar para coletivamente reivindicar direitos sociais e melhorias na sua qualidade de vida. Na segunda metade do século XX as necessidades da população eram gerenciadas predominantemente pelo Estado, quando o governo identificava as demandas da população e formulava as políticas públicas (ALVES 2013, p. 29). Para tentar se fazer ouvir e auxiliar o governo na tomada de decisões que tangem os problemas que lhes afligem, a sociedade, baseada em princípios descentralizadores, se articulou em movimentos sociais.

Os movimentos sociais, de acordo com Gohn (2011) são redes de articulações que se estabelecem na prática cotidiana visando indagar sobre a conjuntura política, econômica e sociocultural do país. Por meio desses movimentos, como relata França (2007), a população buscou participar das políticas públicas e contribuir para a descentralização do poder e a transparência das decisões, idealizando uma distribuição mais igualitária de oportunidades. Muitas foram as conquistas sociais e políticas no Brasil motivadas por essas articulações da população. Esses movimentos reivindicaram melhorias na qualidade de vida e questionaram

as políticas de distribuição de investimentos públicos e a falta de transparência nesses processos.

Entretanto, as ações dos movimentos sociais foram, por muitas vezes, desencorajadas pelo regime de governo centralizador que por décadas vigorou no país. Esses movimentos sofreram fortes pressões cooptadoras, sobretudo por parte de partidos políticos, governos e da iniciativa privada, que buscaram instrumentalizá-los e submetê-los a seus interesses e diretrizes. Porém, o enfraquecimento da democracia por parte dessas ações repressoras, segundo Carvalho (1998, p. 01), não se deu sem a resistência e o enfrentamento de movimentos sociais. As perseguições durante o regime militar serviram para denotar a necessidade crescente de articulação social em prol da fiscalização e reivindicação por políticas sociais mais justas e igualitárias. Foi, assim, em meio às pressões antidemocráticas do militarismo que a população se articulou e através de movimentos sociais ganhou força para combater a omissão do Estado diante das políticas públicas.

Os estudos de Arretche (1998) descrevem profundas alterações na natureza das relações intergovernamentais, ao longo dos anos 80, com o fim do regime militar, a instituição de eleições diretas para todos os níveis de governo e a descentralização fiscal amparada pela nova Constituição. A autora afirma que essas mudanças permitiram redefinir as competências e atribuições da gestão das políticas sociais, sob um modelo inteiramente distinto daquele sob o qual elas foram assumidas no regime militar. Assim, passaram a ser disponibilizados canais de comunicação com a sociedade para que esta passasse a colaborar com o Estado na construção das políticas públicas.

Para Azevedo (2005, p. 1), tais mudanças foram um primeiro passo para a eclosão dos direitos sociais e para a posterior concretização da participação popular com abertura para atuação do indivíduo cidadão corresponsável pela gestão do Estado. Um modelo de gestão pública descentralizada, de acordo com Buarque (1999), estimularia o envolvimento dos atores sociais, promovendo uma reeducação política em meio à sociedade. Através da prática de gestão que convida a população a construir as políticas públicas em parceria com o Estado se poderiam proporcionar efetivas mudanças da cultura política do país, consolidando a democracia.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 proporcionou mudanças à sociedade brasileira, dentre as quais se destaca a concretização da antiga reivindicação popular por uma maior participação da sociedade nos processos de tomadas de decisão e gestão das políticas públicas. Essa Constituição regulamentou novas regras de participação democrática indireta e abriu espaço para novas formas de inserção da sociedade na gestão das políticas públicas de

forma direta, como, por exemplo, a legitimação da construção de orçamentos participativos e a criação dos conselhos gestores de políticas públicas.

A implantação das reformas propostas por esta nova Constituição permitiu à sociedade estar mais próxima para, exercendo princípios da participação, assegurar a presença dos interesses plurais da sociedade no processo de construção das políticas públicas, bem como acompanhar e fiscalizar a execução dessas políticas. Começou-se a incentivar práticas inclusivas que vão desde o estabelecimento de parcerias com a sociedade civil, para contribuir nos processos de formulação, execução e controle da intervenção pública, aos já citados orçamentos participativos, que nas palavras de Genro e Souza (2001, p. 16), são capazes de gerar uma nova consciência cidadã ao democratizar as decisões e, ao mesmo tempo, democratizar a informação sobre as questões públicas.

Outra conquista, regulamentada pela Constituição de 88, para assegurar a participação social como instrumento, foi a formação dos conselhos gestores de políticas públicas (GOHN, 2003; TEIXEIRA, 1996). O modelo desses conselhos foi inspirado na estrutura dos vários conselhos populares, que desde a década de 1970 lutavam pela melhoria da infraestrutura e serviços urbanos e por melhores condições de vida, mas que tinham caráter apenas consultivo e não deliberativo. Diferentemente, os conselhos gestores instituídos a partir da Constituição Federal de 88 possuem caráter deliberativo, e passaram a possibilitar uma maior atuação da sociedade civil na elaboração e acompanhamento das políticas públicas.

De acordo com estudos de Lavallo et al. (2004), a implementação desses conselhos favoreceu a introdução de controles sociais na gestão pública e serviram de estímulo ao protagonismo das organizações civis. Através dos conselhos gestores, representantes da sociedade civil organizada passaram a ter acesso a locais onde se discutem e produzem políticas públicas. A dinâmica social dos conselhos fortalece a participação da sociedade, passando a exigir que os próprios espaços de gestão pública fossem ampliados pela inclusão de novos sujeitos sócio políticos.

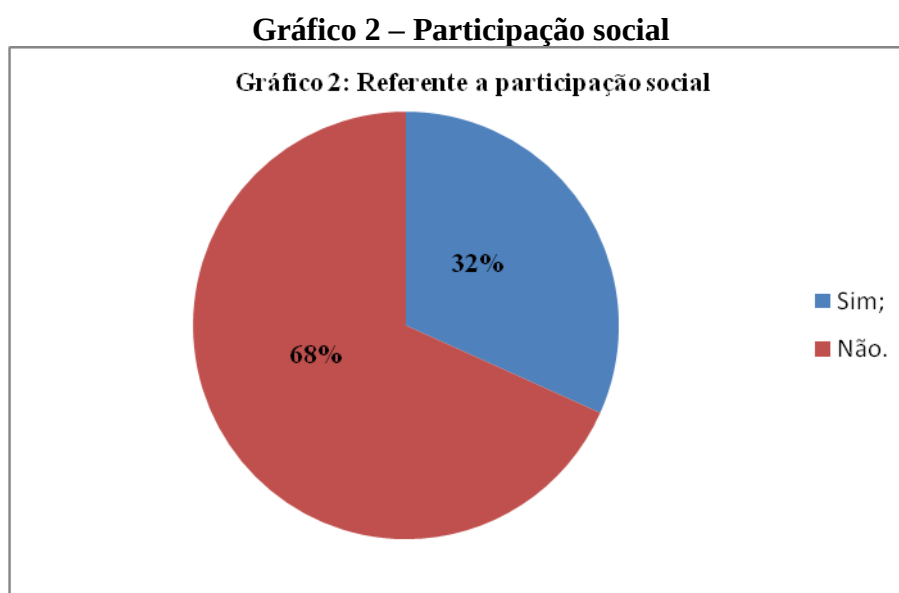
Além dos canais de participação social determinados pela constituição de 1988, outras vias têm surgido no País, permitindo melhor interlocução entre a sociedade e governo. Como salientam Pires e Vaz (2012), interfaces sócio estatais de participação têm se dado por meio de conferências temáticas, audiências de consultas públicas, bem como através das ouvidorias, sítios da internet e canais tipo “fale conosco”. Muitas dessas novas ferramentas utilizam-se da tecnologia da informação facilitando e dinamizando o acesso da população aos entes governamentais.

Por meio desses canais virtuais tornou-se possível emitir opiniões, sugestões e fazer críticas sobre a gestão pública estando em qualquer lugar do país. Como descreve a própria Secretaria Geral da Presidência da República (2014):

A política abre caminho para as novas formas de participação social, por meio das redes sociais e dos mecanismos digitais de participação via internet que colocam o Brasil à frente na agenda internacional de participação social, conferindo protagonismo aos novos movimentos sociais em rede (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014).

Os distintos canais disponibilizados para a participação denotam a valorização da participação social na gestão pública e a preocupação com a efetividade do envolvimento da população nesses processos. Como visto na discussão sobre os tipos de participação, para participar efetivamente dos processos de tomada de decisão não basta, simplesmente, estar presente neste processo, mas poder se posicionar, fazendo-se ouvir e ser ouvido, influenciando na decisão a ser tomada.

Quanto a participação social dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, observamos um total desinteresse por parte da grande maioria dos informantes, 68% disseram não participar de nenhum movimento organizado, ou seja, temos aqui um grave quadro de exclusão política que envolve a maioria dos moradores.



Fonte: pesquisa de campo realizada em maio/2019.

Para Demo (1998), a maneira de ver os problemas da exclusão, da pobreza ou da desigualdade tratados como temas interpenetrados está na relação estabelecida entre a

carência material e a pobreza política, sendo a primeira vista como a camada mais externa e superficial de um processo cuja base está nesta última.

O conceito de Demo de pobreza política diz respeito à desigualdade, que se estabelece por meio de relações de poder:

Entendemos por pobreza política a dinâmica central do fenômeno chamado pobreza e que privilegia a dimensão da desigualdade. Assim, ser pobre não é tanto ‘ter’ menos (carente), mas ‘ser’ menos (desigual). Leva a visualizar, desde logo, que pobreza expressa uma situação de confronto histórico entre os que são menos e mais desiguais, aparecendo sob múltiplas formas concretas. Entre estas, costumamos destacar as carências materiais, como insuficiência de renda, fome, desemprego etc., todas muito relevantes, mas ainda não as mais cruciais. A condição mais aguda da pobreza é a exclusão de caráter político, historicamente produzida, mantida, cultivada (DEMO, 1998, p.97).

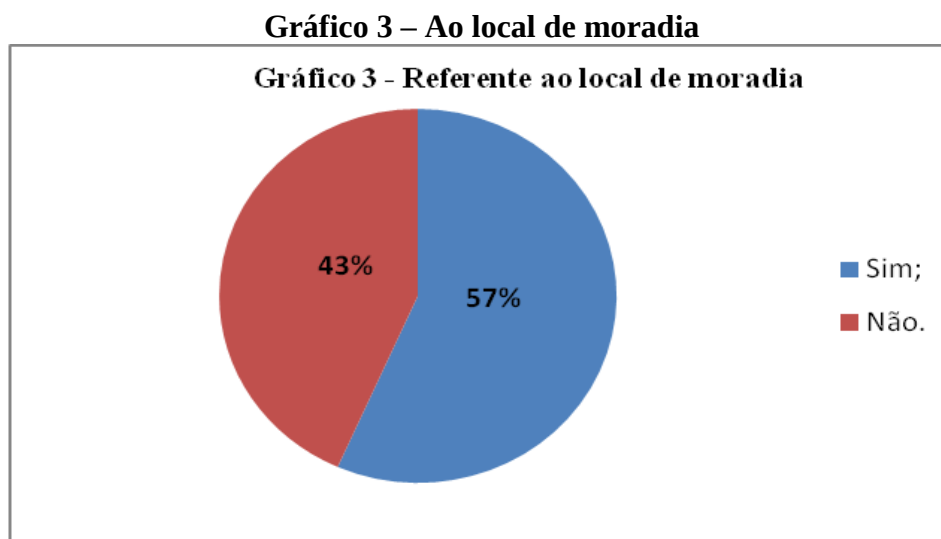
Assim, o cerne da pobreza está nas relações sociais que se estabelecem historicamente e refere-se centralmente à exclusão de caráter político, que impede a autonomia emancipatória de parte dos sujeitos sociais.

Demo (2003), deixa claro que o que faz alguém pobre “não é propriamente a carência material, mas sobretudo a injusta distribuição dela” (p.37). Numa situação hipotética na qual a impossibilidade de satisfação das necessidades materiais fosse naturalmente dada (por exemplo, por uma carência de chuva impossível de ser impedida por meio de qualquer recurso criado pelo homem), não haveria de fato pobreza, mas simplesmente carência. Contudo, quando se criam meios para que uma minoria enriqueça com base no empobrecimento de tantos outros (pela criação de uma “indústria da seca”, por exemplo), aí sim pode-se falar em pobreza.

Numa outra hipótese, segundo a qual a carência material fosse completamente generalizada, Demo considera também que não se poderia falar em pobreza: “a pobreza surge quando bens escassos se tornam bens privilegiados, em sentido material e imaterial” (Demo, 2003, p.37). Assim, o conceito de pobreza em Demo é relativo, pois não é pensado por meio de padrões tidos como absolutos, mas pela referência à desigualdade.

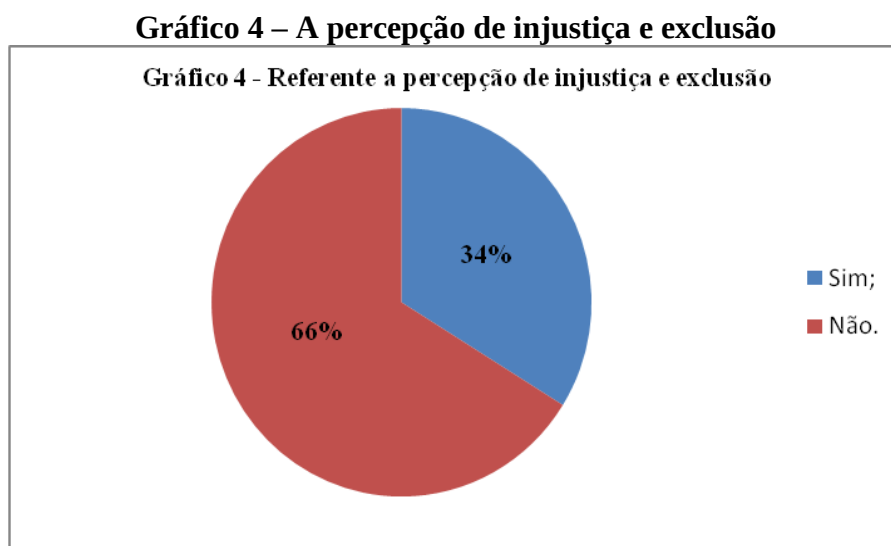
Além disso, assume uma perspectiva ontológica, segundo a qual está em jogo, mais do que o que se tem, o que se é: a condição humana, na situação de objeto de manipulação por parte de outros (DEMO, 2003). Coloca-se como questão fundamental da pobreza os impedimentos à conquista da condição de sujeito autônomo e emancipado.

Quanto à percepção dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, 57% dos informantes dizem gostar de morar na área de ressaca, esse quadro nos mostra uma clara exclusão por alienação, vivenciada pela maioria dos moradores.



Fonte: pesquisa de campo realizada em maio/2019.

Ainda quanto a percepção dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, 66% dos informantes dizem não se sentir injustiçados ou excluídos da sociedade, esse quadro nos mostra também a exclusão por alienação, ou seja, a incapacidade de se perceber excluído(a), vivenciada pela maioria dos moradores.

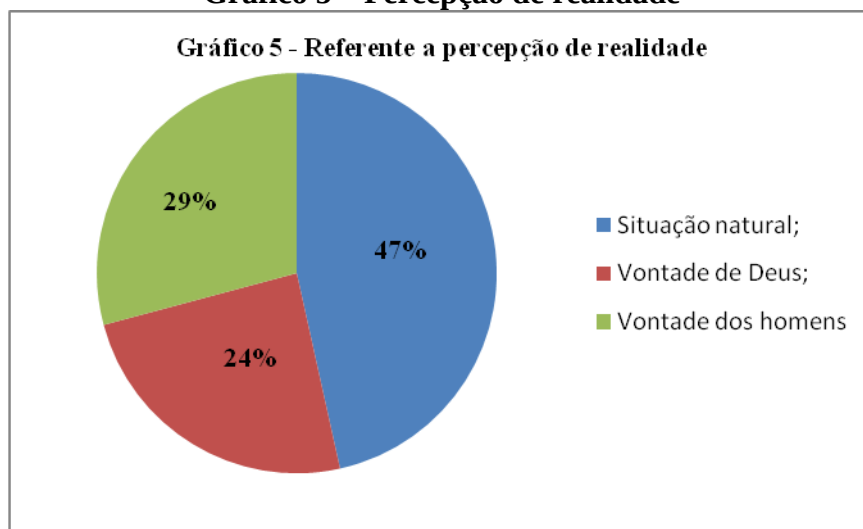


Fonte: pesquisa de campo realizada em maio/2019.

Ainda quanto a percepção dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, 47% dos informantes dizem achar a exclusão social uma situação natural e 24% dizem ser

vontade de Deus, uma constatação da exclusão por alienação, ou seja, a falta de percepção dos motivos da exclusão, vivenciada pela maioria dos moradores.

Gráfico 5 – Percepção de realidade



Fonte: pesquisa de campo realizada em maio/2019.

Segundo Marx (2008), o trabalho só produz mercadorias, ele se produz e produz o operário enquanto mercadoria, ou seja, o objeto que o trabalho produz seu produto afronta-o como um ser estranho, como um poder independente do produtor. A atualização do trabalho é sua objetivação. Para a economia, esta atualização do trabalho aparece para o operário como a perda de sua realidade, a objetivação, como a perda do objeto ou sua escravização a ele, apropriação, como alienação ou desintegração.

“Partimos de premissas da Economia Política, aceitamos sua linguagem e suas leis. Consideramos a propriedade privada, a separação entre o trabalho, o capital e terra, assim como entre o trabalho, a concorrência, a noção do valor de troca, etc. Partindo da própria Economia Política e utilizando seus próprios termos, mostramos que o operário é reduzido a categoria de mercadoria e da mercadoria mais miserável, que a miséria do operário está em razão inversa do poder e da grandeza de sua produção, que o resultado inevitável da concorrência e o acúmulo do capital nas mãos de um pequeno grupo, e que por conseguinte a restauração ainda mais temível do monopólio; que finalmente, a distinção entre capitalista e o proprietário, como a distinção entre camponês e o operário industrial, desaparece e que toda a sociedade deverá dividir-se em duas classes, a dos proprietários e a dos operários não proprietário.”(MARX, 1998, p.151).

Para Souza (2011), as classes superiores são as classes do espírito, do conhecimento valorizado, enquanto as classes trabalhadoras são do corpo, do trabalho braçal e muscular, que as aproxima dos animais.

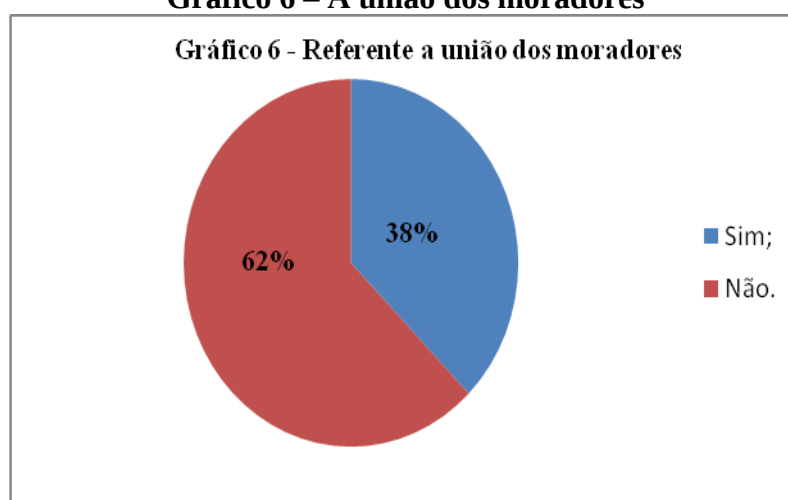
Se essa hierarquia moral é invisível para nós, seus efeitos, ao contrário, são muitíssimo visíveis. O mesmo esquema possibilita que o branco se oponha ao negro como superior também pré-reflexivamente. Mesmo as supostas virtudes do negro são ambíguas,

posto que o animalizam com a força física e o apetite sexual. O grande problema dessas hierarquias que se tornam invisíveis e pré-reflexivas é sua enorme eficácia para colonizar a mente e o coração também de quem é inferiorizado e oprimido (p. 21-22).

Para Martins (2002), os excluídos não protagonizam nem realizam uma contradição no interior do processo produtivo, que ao mesmo tempo produz coisas e produz, ou reproduz, relações sociais, as relações fundamentais à produção e realização da mais-valia e, sobretudo, fundamentais às novas formas, especulativas e rentistas, de acumulação de capital. Eles são apenas o trabalhador potencial, o resíduo crescente do desenvolvimento econômico anômalo. Quando muito, são trabalhadores dos setores secundários e irrelevantes da produção. Por isso são excluídos. Não só, nem principalmente, excluídos das oportunidades de participação social. Mas, excluídos das possibilidades ativas do fazer História. Não podem impregnar por dentro o processo de reprodução ampliada do capital. A produção de novas situações e de novas relações sociais se dá sem eles. E a reprodução se dá sem sua participação direta. Diferente de quem efetivamente trabalha e é vital para o processo de acumulação ampliada do capital. São descartáveis. Esse é o extremo histórico da coisificação da pessoa e de sua alienação (MARTINS, 2002, p.35).

Quanto a união dos moradores em busca de melhorias para os problemas vivenciados na área de ressaca do bairro do Congós, 62% dos informantes dizem não haver, isso nos mostra uma exclusão cultural, vivenciada pela maioria dos moradores.

Gráfico 6 – A união dos moradores



Fonte: pesquisa de campo realizada em maio/2019.

Para Souza (2009), o processo de modernização brasileiro constitui não apenas as novas classes sociais modernas que se apropriam diferencialmente dos capitais cultural e econômico. Ele constitui também uma classe inteira de indivíduos, não só sem capital cultural

nem econômico em qualquer medida significativa, mas desprovida, esse é o aspecto fundamental, das condições sociais, morais e culturais que permitem essa apropriação. É essa classe social que designamos de “ralé” estrutural, não para “ofender” essas pessoas já tão sofridas e humilhadas, mas para chamar a atenção, provocativamente, para nosso maior conflito social e político: o abandono social e político, “consentido por toda a sociedade”, de toda uma classe de indivíduos “precarizados” que se reproduz há gerações enquanto tal (SOUZA, 2009, p. 21).

Para Silver (1994), a exclusão social é compreendida como deficiência de solidariedade, isto é, como quebra do vínculo social entre indivíduo e sociedade, especialmente quanto à orientação cultural e moral.

Quanto a melhoria de vida dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, 44% dos informantes dizem ser de responsabilidade individual, ou seja, a mobilidade social depende do esforço próprio, 30% dizem ser responsabilidade do poder público e sociedade e apenas 26% dizem depender do conjunto da sociedade, isso nos mostra uma exclusão por meritocracia, vivenciada pela maioria dos moradores.

Gráfico 7 – Melhoria de vida



Fonte: pesquisa de campo realizada em maio/2019.

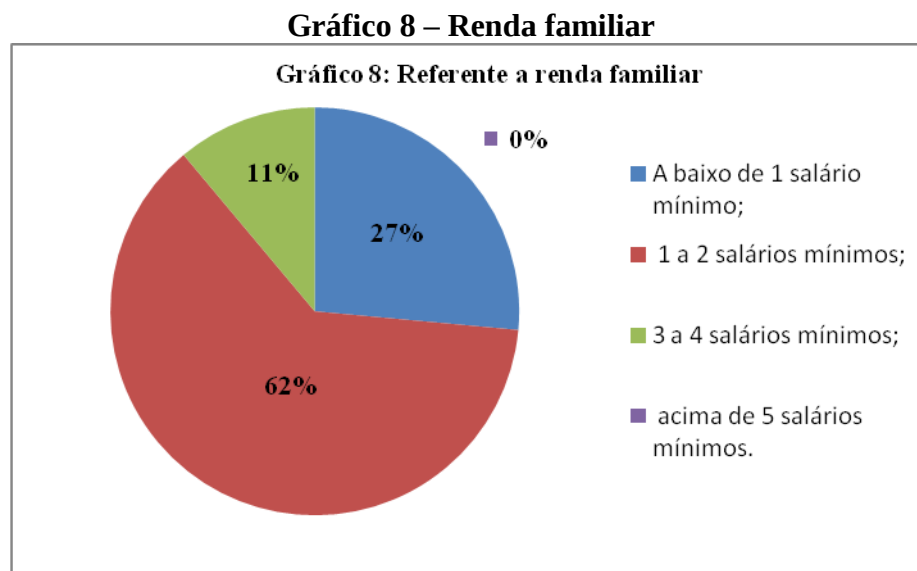
Para Souza (2009), na classe média a cegueira da visão redutoramente economicista do mundo é ainda mais visível. Essa classe social, ao contrário da classe alta, se reproduz pela transmissão afetiva, invisível, imperceptível porque cotidiana e dentro do universo privado da casa, das condições que irão permitir aos filhos dessa classe competir, com chances de sucesso, na aquisição e reprodução de capital cultural. O filho ou filha da classe média se acostuma, desde tenra idade, a ver o pai lendo jornal, a mãe lendo um romance, o tio falando inglês fluente, o irmão mais velho que ensina os segredos do

computador brincando com jogos. O processo de identificação afetiva — imitar aquilo ou quem se ama — se dá de modo “natural” e “pré-reflexivo”, sem a mediação da consciência, como quem respira ou anda, e é isso que o torna tanto invisível quanto extremamente eficaz como legitimação do privilégio. Apesar de “invisível”, esse processo de identificação emocional e afetiva já envolve uma extraordinária vantagem na competição social seja na escola, seja no mercado de trabalho em relação às classes desfavorecidas. Afinal, tanto a escola quanto o mercado de trabalho irão pressupor a “in-corporação” (tornar “corpo”, ou seja, natural e automático) das mesmas disposições para o aprendizado e para a concentração e disciplina que são “aprendidas”, pelos filhos dessas classes privilegiadas, sem esforço e por mera identificação afetiva com os pais e seu círculo social.

Essa herança da classe média, imaterial por excelência, é completamente invisível para a visão economicista dominante do mundo. Tanto que a visão economicista “universaliza” os pressupostos da classe média para todas as “classes inferiores”, como se as condições de vida dessas classes fossem as mesmas. É esse “esquecimento” do social — ou seja, do processo de socialização familiar — que permite dizer que o que importa é o “mérito” individual. Como todas as precondições sociais, emocionais, morais e econômicas que permitem criar o indivíduo produtivo e competitivo em todas as esferas da vida simplesmente não são percebidas, o “fracasso” dos indivíduos das classes não privilegiadas pode ser percebido como “culpa” individual. As raízes familiares da reprodução do privilégio de classe e o abandono social e político secular de classes sociais inteiras, cotidianamente exercido pela sociedade inteira, são tornados invisíveis para propiciar a “boa consciência do privilégio”, seja econômico (das classes altas), seja cultural (das classes médias), e torná-lo legítimo.

Para Weber (2006), durante toda a história humana, os ricos, charmosos, saudáveis e cultos não querem apenas saber-se mais felizes e privilegiados, eles precisam se saber como tendo “direito” à sua felicidade e privilégio. Um dos fundamentos de várias religiões do passado foi exatamente esse tipo de legitimação. Modernamente, quando a ciência toma da religião a “autoridade legítima” para falar da sociedade e da vida social, são concepções científicas, ou melhor, pseudocientíficas como o economicismo que permitem que os privilegiados desfrutem de seus privilégios como coisa “justa” e “devida”. Na sociedade moderna e mais ainda numa sociedade “seletivamente modernizada”, como a brasileira, onde só o que conta é a economia, o dinheiro e as coisas materiais que se pegam com a mão é a percepção economicista do mundo que permite a legitimação de toda espécie de privilégio porque nunca atenta para as precondições sociais, familiares e emocionais que permitem tanto a gênese quanto a reprodução no tempo de todo privilégio de classe (p. 19-21).

Quanto a questão econômica dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, observamos que 62% das famílias ganham até dois salários mínimos, sendo que 27% ganham a baixo de um salário mínimo e apenas 11% ganham até quatro salários, ou seja, há uma enorme exclusão econômica envolvendo a maioria dos moradores.



Fonte: pesquisa de campo realizada em maio/2019.

Segundo Souza (2009), a crença fundamental do economicismo é a percepção da sociedade como sendo composta por um conjunto de *homo economicus*, ou seja, agentes racionais que calculam suas chances relativas na luta social por recursos escassos, com as mesmas disposições de comportamento e as mesmas capacidades de disciplina, autocontrole e autoresponsabilidade. Nessa visão distorcida do mundo, o marginalizado social é percebido como se fosse alguém com as mesmas capacidades e disposições de comportamento do indivíduo da classe média. Por conta disso, o miserável e sua miséria são sempre percebidos como contingentes e fortuitos, um mero acaso do destino, sendo a sua situação de absoluta privação facilmente reversível, bastando para isso uma ajuda passageira e tópica do Estado para que ele possa “andar com as próprias pernas”. Essa é a lógica, por exemplo, de todas as políticas assistenciais entre nós.

É esse mesmo raciocínio economicista, que abstrai sistematicamente os indivíduos de seu contexto social, que também transforma a escola, pensada abstratamente e fora de seu contexto, em remédio para todos os males de nossa desigualdade. Na realidade, a escola, pensada isoladamente e em abstrato, vai apenas legitimar, com o “carimbo do Estado” e anuência de toda a sociedade, todo o processo social opaco de produção de indivíduos “nascidos para o sucesso”, de um lado, e dos indivíduos “nascidos para o fracasso”, de outro.

Afinal, o processo de competição social não começa na escola, como pensa o economicismo, mas já está, em grande parte, pré-decidiado na socialização familiar pré-escolar produzida por “culturas de classe” distintas.

Como toda visão superficial e conservadora do mundo, a hegemonia do economicismo serve ao encobrimento dos conflitos sociais mais profundos e fundamentais da sociedade brasileira: a sua nunca percebida e menos ainda discutida “divisão de classes”. O economicismo liberal, assim como o marxismo tradicional, percebe a realidade das classes sociais apenas “economicamente”, no primeiro caso como produto da “renda” diferencial dos indivíduos e no segundo, como “lugar na produção”. Isso equivale, na verdade, a esconder e tornar invisível todos os fatores e condições sociais, emocionais, morais e culturais que constituem a renda diferencial, confundindo, ao fim e ao cabo, causa e efeito. Esconder os fatores não econômicos da desigualdade é, na verdade, tornar invisível as duas questões que permitem efetivamente “compreender” o fenômeno da desigualdade social: a sua gênese e a sua reprodução no tempo (p.17-18).

4.3 ENTREVISTAS COM REPRESENTANTES DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DO BAIRRO DO CONGÓS

Segundo o Presidente do Conselho de Segurança Pública do bairro do Congós, José Elenildo da Silva (Mujoca), o Conselho funciona com a participação de todas as entidades organizadas no bairro.

Em relação às dificuldades enfrentadas pelos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, Mujoca diz que são várias, tais como: enchentes, falta de iluminação, doenças, passarelas velhas, violência, desemprego, drogas, dentre outras. Para ele, as famílias moram na área por falta de opção.

Mujoca ressalta que existem vários projetos sociais ofertados aos moradores da área: com idosos, capoeira, dança, formando cidadão na comunidade.

Referente à unidade dos movimentos, Mujoca diz que a vaidade pessoal impede a integração de alguns movimentos na busca pelo bem coletivo; fala que muitos estão preocupados com questões políticas, visando o interesse pessoal.

Quanto ao interesse do poder público em retirar as famílias da área, Mujoca diz que não há interesse e cita a recente inauguração de dois conjuntos habitacionais do programa Minha Casa, Minha Vida, sob responsabilidade da Prefeitura, localizados às margens das

ressacas, o Açucena e o São José, os quais beneficiaram 2.940 famílias, sem haver direcionamento às famílias das ressacas, ou seja, as ressacas permaneceram intactas.

Segundo Mujoca, a Prefeitura perdeu uma grande oportunidade de iniciar um processo de retiradas das famílias da área de ressaca.

Mujoca observa ainda a forma como esses apartamentos são direcionados, segundo ele há famílias que não necessitam, que possuem uma situação estável. Nas palavras do presidente do Conselho, “basta olhar o estacionamento desses conjuntos, para verificar que as famílias que ali moram possuem um poder aquisitivo razoável”, ou seja, foram priorizadas em detrimento à outras que mais necessitavam.

Mujoca também denuncia a questão eleitoral por trás da concessão dos apartamentos.

Referente à relação com o poder público, Mujoca diz que o Conselho conseguiu avançar com a Justiça Federal, através do Juiz João Bosco e com Governo Estadual, e que há no bairro um conjunto habitacional do programa Minha Casa, Minha Vida, sob responsabilidade do governo estadual, e que já está destinado a atender 280 famílias da área de ressaca do bairro do Congós. Segundo o presidente, as famílias sairão em bloco e as casas da ressaca serão demolidas. Essa deveria ser a atitude de todos os responsáveis pelas políticas públicas que envolvem as famílias das áreas de ressaca, enfatiza o presidente.

Ainda segundo o presidente, a maioria dos agentes políticos só aparecem no bairro no momento eleitoral, para se aproveitar da miséria do povo.

Mujoca citou um exemplo de um deputado federal que conseguiu recurso para a construção de 19 passarelas, tais passarelas foram construídas sem a participação dos movimentos, sem critérios voltados para os setores que realmente necessitavam, o resultado foi a construção de passarelas a partir do critério eleitoral, exatamente como os apartamentos dos conjuntos citados anteriormente.

Referente à participação dos moradores nos movimentos de bairro, Mujoca diz que **o trabalho educativo está sendo feito**, mas com muita dificuldade, devido a situação de abandono vivido pelos moradores da área.

Segundo Mujoca, os agentes políticos não têm interesse em acabar com os bolsões de miséria (Entrevista realizada em 11.05.2019).

Segundo a representante da Associação de Moradores do Bairro do Congós e Agente Comunitária de Saúde, Nadir do Carmo dos Santos, há diversos problemas na área de ressaca do bairro, tais como: coleta de lixo, limpeza, passarelas, desemprego, drogas, violências, doenças etc.

Quanto à participação dos moradores nos movimentos, Nadir diz ser pouca, falta interesse da maioria, não acreditam mais nas promessas de quem dirige a Associação.

Nadir diz que os moradores da área de ressaca sofrem preconceitos, pelo simples fato de morarem na ressaca.

Segundo Nadir, o poder público deveria trabalhar de forma integrada para resolver definitivamente o problema dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, coisa que infelizmente não acontece, cada um está preocupado com seus interesses.

Nadir cita a situação dos conjuntos Açucena e São José, que não priorizaram os moradores da área de ressaca.

Nadir reforça a ideia de que os agentes políticos só aparecem em época eleitoral, para tirar proveito da miséria do povo.

Nadir também acredita que o conjunto habitacional Congós, que irá beneficiar 280 famílias, será direcionado às famílias da área de ressaca do bairro do Congós, e que já houve cadastros, também houve diálogo do governo estadual com a comunidade, ficando acertado que as famílias sairão em bloco e que as casas serão demolidas.

Nadir acredita não haver interesse por parte da maioria dos agentes políticos, em resolver o problema da miséria do povo, devido os “currais eleitorais”(Entrevista realizada no dia 13.05.2019).

Segundo o Pároco da Paróquia Cristo Bom Pastor, Pe. Paulo Ney Sanches Macedo, o bairro do Congós lhe traz boas lembranças, lembra quando criança que costumava ir ao “Barreiro” (antigo lago do bairro) buscar tala para fazer papagaio.

Pe. Paulo diz que conhece bem os problemas enfrentados pela população que vive na área de ressaca do Congós, tais como: violência, saúde, drogas, questão ambiental, desemprego, educação etc.

Diz ainda que a igreja procura ajudar do jeito que pode, através das Ceb's (Comunidades Eclesiais de Bases), Pastoral da criança, Juventude, Saúde. Diz também que a igreja procura fazer um trabalho de educação política, de maneira especial durante a “Campanha da Fraternidade”, que neste ano de 2019 reflete sobre políticas públicas.

Quanto a participação dos moradores na igreja, Pe. Paulo diz que está aumentando, que busca fazer um trabalho de aproximação a estas famílias, que existe uma igreja próxima à área de ressaca, chamada Santo Agostinho.

Também ressalta o fato de haver várias igrejas de outras religiões na busca por fiéis.

Pe. Paulo cita um dado do IBGE que mostra que o povo está cada vez mais descrente, ou seja, perdendo a fé.

Relata ainda a dificuldade do trabalho em conjunto por parte das igrejas.

Referente ao poder público, diz que não há um trabalho em conjunto das forças políticas visando resolver definitivamente o problema da moradia que afeta os moradores da área de ressaca do bairro dos Congós.

Cita como exemplo o conjunto habitacional Congós, que iniciou em 2009 e até agora não foi concluído.

Para Pe. Paulo, não há interesse por parte dos agentes políticos em resolver o problema dos “Bolsões de Miséria”, devido os “currais eleitorais” formados nesses locais (Entrevista realizada em 13.05.2019).

Para Souza (2011), os ex-escravos da “ralé de novos escravos” continuam sendo explorados na sua “tração muscular”, como cavalo aos quais os escravos de ontem e de hoje ainda se assemelham. Os carregadores de lixo das grandes cidades são chamados, literalmente, de cavalos. O recurso que as empregadas domésticas usam é, antes de tudo, o corpo, trabalhando horas de pé em funções repetitivas, com a barriga no fogão quente, do mesmo modo que faxineiras, motoboys, cortadores de cana, serventes de pedreiros, etc. Como o caminho do aprendizado escolar é fechado desde cedo para a imensa maioria dessa classe, não é o conhecimento incorporado no trabalhador que é a mercadoria vendida no mercado de trabalho, mas a capacidade muscular, comum a todos os animais. Uma classe reduzida ao corpo, que representa o que é de mais baixo na escala valorativa do Ocidente. Por conta disso, essa classe, do mesmo modo que os escravos, é desumanizada e animalizada (SOUZA, 2011, p. 103).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Organização das Nações Unidas (ONU), em seu relatório de desenvolvimento humano de 1994, estabelece que, “a menos que as sociedades reconheçam que a sua verdadeira e real riqueza é o seu povo, uma obsessão excessiva com a criação de riqueza material pode obscurecer o seu último e fundamental objetivo que é o enriquecimento das suas próprias vidas” (HUMAN DEVELOPMENT REPORT, 1994, p. 16).

Esta visão de desenvolvimento implica que não é apenas o nível de renda ou de riqueza auferidos pelas pessoas que é fundamental para que elas sejam felizes. É a forma como essa renda ou riqueza são despendidas que é importante como vetor que serve de alavanca para o bem-estar social e econômico. “O que é decisivo não é o processo de maximização da riqueza, mas a escolha que os indivíduos da sociedade fazem. Uma verdade simples, mas sempre negligenciada” (HUMAN DEVELOPMENT REPORT, 1994, p. 16).

A investigação sobre a exclusão social dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós, nos levou a conhecer diferentes visões de autores que tratam da temática da exclusão social, de maneira especial autores que investigaram as áreas de ressaca no município de Macapá, dentre os quais podemos citar: Neri (2004), para quem, os estudos referentes à urbanização da cidade de Macapá, quer no âmbito do planejamento ou do discurso político, fazem referências a ocupação das áreas de ressaca, expressão regional empregada para designar um ecossistema típico da zona costeira do Amapá.

O uso dessas áreas com a finalidade habitacional fez com que elas passassem a comportar um contingente populacional cada vez maior em decorrência de um planejamento urbano e/ou políticas públicas incapazes de acompanhar, de forma adequada, as profundas alterações políticas pelas quais passava o Estado do Amapá; Porto (2000), segundo o qual, os migrantes, na maioria pessoas sem qualificação profissional, que foram atraídas ao novo Estado na esperança de constituir uma vida melhor, depararam-se com uma realidade inteiramente diferente daquela veiculada em propagandas nos meios de comunicação de massa, ficando à mercê da sorte, sem empregos e sem recursos financeiros, restando-lhes como alternativa de moradia a ocupação das áreas de ressaca, espaços que se apresentam desprovidos de infraestrutura que possa garantir à população condições de vida digna; Moser (1996), segundo o qual, o uso e a ocupação das áreas úmidas vêm ocorrendo de maneira totalmente desordenada. O estabelecimento de moradias é o mais perceptível e o mais impactante, ocasionado principalmente pela falta de planejamento urbano e pela explosão demográfica, representada por uma taxa anual de crescimento de 3,44% (IBGE, 2010), uma das

mais altas no Brasil. As condições de vida das pessoas que residem em áreas de ressacas, morando em palafitas, são visivelmente de baixa qualidade e o avanço da ocupação aumenta a cada dia que passa; Portilho (2006), para a qual, a busca por escolas, assistência à saúde e emprego intensifica o processo migratório campo-cidade e pressiona o poder público a fazer a oferta de serviços coletivos que não acontece de acordo com a necessidade da população. A reprodução das favelas nas áreas de ressacas contribuiu para aumentar os problemas de saúde da população, bem como promover uma alteração na configuração do espaço natural face aos constantes usos dessas áreas para habitação; Serrão e Lima (2013), segundo os quais, os problemas sociais e ambientais enfrentados pelos moradores da área de ressaca do bairro do Araxá são: degradação ambiental, acúmulo de lixo, poluição dos lençóis freáticos, disseminação de doenças infecciosas, violência, etc; Pereira, Souza e Silva (2015), para os quais, as principais queixas dos moradores da área de ressaca do bairro Universidade são: poluição ambiental causada pelos próprios moradores, poluição sonora, presença de usuários de drogas e traficantes na ponte e redondezas, ausência de policiamento e os constantes assaltos; Scheibe (2018), segundo a qual, o estudo interpreta experiências de quatro mulheres que viviam há anos em um lugar dito como “invisível”, na chamada “área de ponte”, ou “área de ressaca”, ou ainda “Baixada Perpétuo Socorro”, localizada no bairro de mesmo nome, na zona leste de Macapá-AP. Este ambiente era de casas construídas precariamente sobre um lago poluído, sem saneamento básico, mas que agregava processos de sociabilidades e pertencimentos sociais.

Segundo IBGE (2010), o número estimado de pessoas residentes nas áreas de ressacas no município de Macapá é de 63.771, o equivalente a 16% de seus habitantes.

Segundo pesquisa de campo realizada em maio de 2019, o bairro do Congós possui aproximadamente 1.699 famílias vivendo em área de ressaca.

Na visão dos citados autores nesta pesquisa, alguns pontos em comum são percebidos tais como: falta de planejamento do poder público para tratar a questão da ocupação das áreas de ressaca em Macapá; áreas de ressaca como locais impróprios para habitação; situação desumana dos moradores da área de ressaca, os quais vivem sem as mínimas condições de dignidade.

A partir da visão desses autores e suas constatações, pode-se concluir que os moradores da área de ressaca do município de Macapá são “excluídos socialmente”, ou seja, não usufruem de condições mínimas de sobrevivência.

A partir dessa constatação é que o estudo procurou descobrir: quais as formas de exclusão social que afetam os moradores da área de ressaca do bairro do Congós no município de Macapá?

Referente às entrevistas dos representantes do poder público, podemos tirar algumas conclusões: falta de planejamento do poder público quanto a ocupação das áreas de ressaca do município de Macapá; falta de unidade das esferas municipal, estadual e federal, na busca por solução para a situação dos moradores das áreas de ressaca em Macapá, de maneira especial referente ao programa “Minha Casa, Minha Vida” do governo federal, pois nos últimos anos o programa entregou em Macapá, mais de oito mil moradias, as quais não foram direcionadas para as famílias das áreas de ressaca de Macapá.

Segundo juiz federal João Bosco, os governos estadual e municipal buscam “paliativos”, mas não resolvem definitivamente o problema.

Ainda segundo o juiz, os agentes políticos não têm interesse em resolver o problema dos “bolsões de miséria”, devido o “curral eleitoral” que os mesmos representam.

Quanto às entrevistas com os representantes dos movimentos sociais do bairro do Congós, podemos destacar: dificuldade em envolver os moradores da área de ressaca nos movimentos; dificuldade na unidade dos movimentos; dificuldade na relação com o poder público; falta de uma atuação mais forte nas lutas coletivas.

Quanto a questão dos agentes políticos, todos foram unânimes em afirmar que não há interesse em resolver os problemas dos “bolsões de miséria”, devido os “currais eleitorais”.

Como resposta à pergunta de nossa pesquisa, percebemos várias formas de exclusão social que afetam os moradores da área de ressaca do bairro do Congós, as quais já foram devidamente explicadas anteriormente: exclusão econômica; exclusão educacional; exclusão política; exclusão por alienação; exclusão cultural e exclusão por meritocracia.

Ao término deste trabalho, conseguimos perceber o quanto a educação é importante para a autonomia da sociedade; o quanto a sociedade civil precisa avançar no processo de organização e participação social; o quanto o sistema capitalista nos individualiza.

Esperamos que esse trabalho sirva de motivação para outros estudos, os quais possam aprofundar a temática da exclusão social.

REFERÊNCIAS

- ALCOCK, P. "The subject of social policy". In: ALCOCK, P. et al. **The student's companion to social policy**. Malden, MA: Blackwell, 2003.
- ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado**: nota sobre os aparelhos ideológicos do Estado. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- ALTHUSSER, L. **Sur la reproduction.Introduction de Jacques Bidet**. Vendôme: Presses Universitaires de France, 1995.
- ALENCAR, H. F. **Participação social e estima de lugar**: caminhos traçados por jovens estudantes moradores de bairros da regional III da cidade de Fortaleza pelos mapas afetivos. 2010. 156f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Programa de Pós- Graduação em Psicologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza – CE, 2010. Disponível em:<http://www.teses.ufc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4848>. Acesso em: 15 jan. 2015.
- ALVES, J. C. M. **A participação social a partir do Programa Federal Territórios da Cidadania**: o caso do território do Cariri/CE. 2013. 167f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional Sustentável) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável, Universidade Federal do Ceará, Juazeiro do norte – CE, 2013. Disponível em:<http://www.teses.ufc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=9842>. Acesso em: 14 fev. 2015.
- ANDRADE, Rosemary Ferreira de. **Malária e migração no Amapá**: projeção espacial num contexto de crescimento populacional. Belém: NAEA, 2005.
- ARNSTEIN, S.R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n.4, p. 216-224, jul.1969. Disponível em:<<https://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2015.
- ARRETCHE, M. T. S.. **Políticas sociais no Brasil**: descentralização em um Estado federativo. Campinas: IFCH/Unicamp, 1998.
- AZEVEDO, E. M. Os conselhos gestores no controle popular das políticas públicas. **Jus Navigandi**, Teresina, v.10, n. 887, p.7, dez. 2005. Disponível em:<<http://jus.com.br/artigos/7691>>. Acesso em: 01 fev. 2015.
- BELLAMY, Richard. **Liberalismo e sociedade moderna**. São Paulo: EdUNESP, 1994.
- BENATTI, J.H. **Ordenamento territorial e proteção ambiental**: aspectos legais e constitucionais do zoneamento ecológico econômico. Brasília: ESMPU, 2004.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa/ Rio de Janeiro: Difel; Bertrand, 1989.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BURITY, J. Caminhos do Fim – Caminho do Fim? In: FONTES, Breno Augusto Souto-Maior. **Movimentos sociais**: produção e reprodução de sentidos. Recife: EdUFPE, 1999b.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: INCRA/IICA, 1999.

CARDOSO, R. C. L. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1996.

CARVALHO, M. C. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Polis, 1998.

CHAGAS, M.A. **Subsídios à Elaboração de Planos de Gestão para Zona Costeira do Amapá**. Macapá:[s.n], 1997.

CHAPUT, C. “Regimes of truth, disciplined bodies, secured populations: an overview of Michel Foucault”. **Science Fiction Film and television**, v.2, n.1, pp.91-104, 2009.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

COLLINS, R. **Four sociological traditions**. New York: OUP, 1994.

COTO, G. C.; CARVALHO, C. A.A participação e o discurso dominante. In: **III Congresso Internacional de Pós-Graduações e Pesquisas Latinos em Administração e Estudos Organizacionais**. Porto Alegre, 2014.

DEMO, Pedro. Charme da exclusão social. Campinas: Autores Associados, 1998. In: **Pobreza da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2003.

DEL VECCHIO, Giorgio. **Lezionidi Filosofia Del Diritto**. 10. ed. Milano:[s.n], 1958.

DURKHEIM, Émile Davi. **Lições de sociologia**: a moral, o direito e o Estado. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DURKHEIM, E. **Da divisão social do trabalho**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. **Educação e Sociologia**. 11. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1978.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. **El Estado de bienestar social en América latina**: una nueva estrategia de desarrollo. Madrid: Fundación Carolina, 2009.

DRUMMOND, José Augusto; PEREIRA, Mariângela de Araújo P. **Amapá nos tempos do manganês**: um estudo sobre o desenvolvimento de um estado amazônico – 1943-2000. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

ERNANDES, R. C. Sem fins lucrativos. In: LANDING, L. (org.). **Sem fins lucrativos**: as organizações não-governamentais no Brasil. Rio de Janeiro: ISER. 1988.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21. p. 211-60, jun. 2000.

FRANÇA, S. L. A. A participação popular nos planos diretores municipais: uma estratégia de gestão democrática. **Grupo de trabalho: participação e poder público**. São Paulo:[s.n], 1997.

FREIRE, P. **Cartas a Cristina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

_____. **Educação como prática da Liberdade**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983b.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

_____. **Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo**. São Paulo: EdUNESP, 1998.

GOFFMAN, E. **The presentation of self in everyday life**. Garden City, NY: Doubleday, 1959.

GOHN, M. da G. Ações coletivas na atualidade: dos programas de responsabilidade/compromisso social às redes de movimentos sociais. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 46, n.1, p. 10-17, jan./abr. 2010.

GOHN, M. da G. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n.54, p. 439 -456, set./dez. 2008.

_____. **Movimentos sociais no início do Século XXI: antigos e novos atores**. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

GOMES, P. C. C. **A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.

HUMAN DEVELOPMENT REPORT. New York: United Nations Development Program, 1994.

HOLM, L.; SMIDT, S. "Uncovering social structures and status differences in health systems". **The European Journal of Public Health**, v.7, n.4, p.373-78, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos Demográficos 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 ago.2011.

_____. **Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

KORPI, W. "The power resources model". In: CASTLES, F.; PIERSON, C. **The welfare state: a reader**. Cambridge, UK/ Malden, MA: Polity Press, 2000.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P. e CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Rev. bras. Ci. Soc.**, v.21, n.60, p. 43-66, out. 2006.

LEMOS, José de Jesus Sousa. **Mapa da exclusão social no Brasil**: radiografia de um país assimetricamente pobre. 3. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2012.

LIMA, S. A. B. **A participação social no cotidiano**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1983.

LOWI, Theodor. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory". **World Politics**, v.16, n.5, p. 677-715, 1964.

_____. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". **Public Administration Review**, v.32, n.6, p.298-310, 1972.

LUHMANN, N. **Sistemas sociais**: lineamientos para una teoría general.[S.l;s.n], 1991.

MACAPÁ. Prefeitura Municipal. **Plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental de Macapá**. Macapá: SEMPLA, IBAM. 2004.

MACIEL, N.C. **Ressacas do Amapá**: diagnóstico preliminar - propostas de recuperação, preservação e uso sustentado. Macapá: SEMA/AP, 2001.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

_____. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis: Vozes, 2008.

MARTINS, P. H.; FONTES, B. **Redes sociais e saúde**: novas possibilidades teóricas. Recife: EdUFPE, 2004.

MARX, Karl. Introdução a uma Crítica da Filosofia do Direito de Hegel. In: **Temas de Ciências Humanas**. São Paulo: Grijalbo, 1977.

_____. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Edições Mandacaru, 1990.

_____. As lutas de classe na França. In: **Textos**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990.

_____. **El Capital**: crítica de la economía política. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1964.

_____. **O Capital**. Tradução e condensação de Gabriel Deville. 3.ed. Bauru, SP: EDIPRO, 2008.

MELO, M. A. "Estado, governo e políticas públicas". In: MICELI, S. **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 1999.

MENDONÇA, L. C. **Participação na Organização**: uma introdução aos seus fundamentos, conceitos e formas. São Paulo: Atlas, 1987.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Secretaria De Assuntos Estratégicos. **Detalhamento da Metodologia para Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico pelos Estados da Amazônia Legal**. Brasília, DF: MMA, 1997.

_____. Secretaria De Políticas Para O Desenvolvimento Sustentável. **Caderno de referência**: subsídios ao debate. Programa Zoneamento Ecológico-Econômico. Subprograma de Políticas de Recursos Naturais. Brasília-DF: MMA, 2006.

MORAIS, Jurandir Dias; MORAIS, Paulo Dias. **O Amapá em perspectiva**: uma abordagem histórico-geográfica. Macapá: Gráfica J.M, 2005.

MONTORO, A. F. Construir uma sociedade mais justa. In: CHALITA, G. **Vida para sempre jovem**. São Paulo: Siciliano, 1992.

_____. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, v. 16, n. 47, p.33-38, maio - ago., 2011.

MUTZENBERG, R.A Questão dos Movimentos Sociais na Atualidade. In: MARTINS, Carlos Benedito; MARTINS, Heloísa T. de Souza. **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil**. São Paulo: ANPOCS/BARCAROLLA, 2010.

NERI, S. H. A. **A utilização das ferramentas de geoprocessamento para identificação de comunidades expostas a hepatite A nas áreas de ressacas dos municípios de Macapá e Santana/AP**. 2004. 173f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil/Recursos Hídricos) – Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

_____. **United Nations Development Program**. New York:[s.n], 1995.

_____. **United Nations Development Program**. New York: [s.n], 1997.

NOGUEIRA, Maria A. **Bourdieu e a Educação**. 2.ed. Belo Horizonte: Graal. 1985.

NUNES FILHO, Edinaldo. In: OLIVEIRA, Augusto, et al. **Amazônia, Amapá**: escritos de História. Belém: Paka-Tatu, 2009.

OFFE, C. **Capitalismo desorganizado**: transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, F. “Prefácio”. In: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-omega, 1979.

ORTH, L. M. E. **O processo educativo segundo Paulo Freire e Pichon-Rivière**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1989.

OSTROM, E. “Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development of framework”. In: SABATIER, P. **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 2007.

_____. **Pensar a Cidade**. João Pessoa: Sal da terra, 2014.

PERES, Renata Bovo; SILVA, Ricardo Silotoda. **A relação entre Planos de Bacia Hidrográfica e Planos Diretores Municipais: análise de conflitos e interlocuções visando políticas públicas integradas**. Florianópolis: ANPPAS, 2010.

PEREIRA, Ana Caroline Bonfim; SOUSA, Joice Cunha de ; SILVA, Ricardo Teixeira da. **Desigualdade social, áreas de ressaca e locais perigosos em Macapá/AP**. Macapá:[s.n], 2015.

PEILLON, M. “Bourdieu’s field and the sociology of welfare”. **Journal of Social Policy**, v.27, n.2, p.213-229, 1999.

PEREIRA, R. A. **Expansão e Planejamento Urbano em Macapá: o caso da Gleba Infraero**. Santana:[s.n], 2013.

PEREIRA, José Matias. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PINKER, R. “Social work and social policy in the twentieth century: retrospect and prospect”. In: BULMER, M. et al. **The goals of social policy**. London/ Boston: UnwinHyman, 1989.

PIRES, R. R. C; VAZ, A. **Participação Social como Método de Governo?** um mapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos Programas Federais. Brasília: IPEA, 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Ranking Global IDH**. Brasília: PNUD, 2018.

POLETTTO, E. R. **A nova territorialidade dos movimentos sociais na América Latina: do ajuste neoliberal à construção de alternativas**. São Paulo:[s.n], 2009. Disponível em: <<http://www.egal2009.easyplanners.info/area02/2141>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

PATEMAN, C.. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POGREBINSCHI, T. “Foucault, para além do poder disciplinar e do biopoder”. **Lua Nova**, v.63, n.12, p.179-201, 2004.

PORTILHO Ivone dos Santos. **Áreas de Ressaca e Dinâmica Urbana em Macapá/AP**.Macapá:[s.n], 2006.

PORTO, J. R. Os territórios federais e sua evolução no Brasil. **Revista Presença**, Porto Velho, v.4, n. 16, p.33-37,2000.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO.Brásília: PNUD, 2018.

REED, D.; SHENG, F. **Macroeconomic policies: poverty and environment**. Washington, D.C.: World Fund of Nature, 1996.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. **Relatório de Pobreza do Banco Mundial**. Macapá:[s.n], 2002.

ROMÃO, J. E. Educação. In. STRECK, D.; REDIN, E.; ZITKOSKI, J. J. **Dicionário Paulo Freire**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

ROSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RELATÓRIO DE ÁREAS ÚMIDAS NA AMAZÔNIA. Brasília, 2010.

SAYAGO, D. A. V. **A invenção burocrática da participação: discursos e práticas no Ceará**. 2000. 210 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

SCHEIBE Roberta. Violências Transparentes no Cotidiano do Conjunto Habitacional. In: SCHERER-WARREN, I. Apresentação – Dossiê: movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n.1, p. 13-16, jan./abr., 2006.

SCHERRE-WARREN, I. Movimentos sociais e participação. In: SORRENTINO, M. etalli. **Ambientalismo e participação na contemporaneidade**. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Política Nacional de Participação Social**. 2014. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/politica>>. Acesso em 14 de mar. De 2015.

SILVA, A.Q.; TAKIYAMA, L.R.; COSTA NETO, S.V.; SILVEIRA, O.F.M. Valoração ambiental das unidades fitoecológicas remanescentes da bacia hidrográfica do igarapé Fortaleza. **OLAM – Ciência & Tecnologia**, Rio Claro, v. 9, n. 2, p. 354-384, 2009.

SILVA, U.R.L., TAKIYAMA, L.R. & SILVA, S.L.F. **Atlas da Zona Costeira Estuarina: do Diagnóstico Socioambiental ao Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro**. Macapá-AP: IEPA, 2006.

SILVER, Hilary. Exclución social y solidaridad social: tres paradigmas. **Revista Internacional Del Trabajo**, v.113, n.5-6, p.607-662, 1994.

SIMÕES, M.; BECKER, B.; EGLER, C.; et. al. **Metodologia para elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico em áreas com grande influência antrópica**. Rio de Janeiro: Embrapa Solos, 1999.

SOUZA, Jessé. **A Ralé Brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte : EdUFMG, 2009.

_____. **A elite do atraso: da escravidão a Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, C. “Políticas públicas: uma revisão da literatura”. **Sociologias**, v.8, n.16, p.20-45, 2006.

SERRÃO, Sybelle Lima; LIMA, Ricardo Ângelo Pereira de. **Áreas alagadas em Macapá: estudo de caso Bairro do Araxá.** Artigo visa abordar as discussões travadas a cerca da ocupação de área alagadas no município de Macapá, especificamente no bairro do Araxá. Macapá:[s.n], 2013.

SNYDERS, G. **Escola, classe e luta de classes.** Lisboa: Moraes Editores, 1977.

TELLES, Vera da Silva. Movimentos sociais: reflexões sobre a experiência dos anos 70. In: WARREN, Ilse & KRISCHKE, Paulo. **Uma revolução no cotidiano: novos movimentos sociais na América Latina.** São Paulo: Brasiliense, 1987.

TEIXEIRA, E. C. Movimentos Sociais e Conselhos. In: **Cadernos ABONG.** São Paulo: ABONG/ILDEPES, 1996.

TOSTES, José Alberto. **Além da Linha do Horizonte.** João Pessoa: Sal da terra, 2012.

TOURAINÉ, A. **The voice and the eye: an analysis of social movements.** Cambridge, UK/ New York: CUP, 1981.

_____. **World development indicators.** Washington, D.C.: World Bank, 2000.

_____. **Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.** Rio de Janeiro:[s.n] 2009.

WEBER, Max. **Economia e sociedade.** Brasília: EdUNB, 1991.

_____. **Economía y sociedad.** México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1977.

_____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** São Paulo: Martin Claret, 2006.

WEINSTEIN, R. “Goffman’s asylums and the social situation of mental patients”. **Journal of Orthomolecular Psychiatry**, v.11, n.6, p.267-274, 1982.

_____. **Implementação: ainda o ‘elo perdido’ da análise de políticas públicas no Brasil?.** Caxambu: Anpocs, 2011.

_____. **Vigiar e punir: nascimento da prisão.** Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

ZITKOSKI, J. J. **Paulo Freire e a Educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

APÊNDICES

ANEXO A – Roteiro de Entrevistas para os representantes do poder público

ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO

- 1 – Você conhece a realidade dos moradores da área de ressaca do município de Macapá?
- 2 – O que o poder público está fazendo para resolver os problemas dos moradores das áreas de ressaca do município de Macapá?
- 3 – Há unidade por parte as esferas federal, estadual e municipal para a busca de soluções dos problemas enfrentados pelos moradores das áreas de ressaca do município de Macapá?
- 4 – Você acredita que os moradores das áreas de ressaca possam sair um dia dessas áreas?

ANEXO B - Roteiro de Entrevistas para os representantes dos movimentos sociais

ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS REPRESENTANTES DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

- 1 – Você conhece a realidade dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós?
- 2 – O que os movimentos sociais tem feito para ajudar na problemática dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós?
- 3 – Como o movimento se relaciona com o poder público?
- 4 – Na sua opinião, há interesse do poder público em resolver os problemas dos moradores da área de ressaca do bairro do Congós?

ANEXO C- Questionário

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ –UECE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – PROPGPQ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS – CESA
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS
PÚBLICAS - MPPPP

PÚBLICO ALVO: Moradores da área de ressaca do bairro do Gongós.

NOME DO COLABORADOR/A: _____

NOME DA PASSARELA: _____

QUESTIONÁRIO

1. SITUAÇÃO FAMILIAR

1.1. Número de moradores da residência:

- ☐ 1 a 2;
- ☐ 3 a 4;
- ☐ 5 a 6;
- ☐ 7 a 8;
- ☐ acima de 9.

1.2. Renda familiar:

- ☐ A baixo de 1 salário mínimo;
- ☐ 1 a 2 salários mínimos;
- ☐ 3 a 4 salários mínimos;
- ☐ acima de 5 salários mínimos.

1.3. Situação domiciliar:

- ☐ Alugada;
- ☐ Cedida
- ☐ Casa própria;
- ☐ Outros.

1.4. Procedência:

- ☐ Capital/Macapá;
- ☐ Outros municípios do Estado/AP;
- ☐ Outros estados.

1.5. Tempo de moradia:

- ☐ 1 a 5 anos;
- ☐ 6 a 10 anos;

() Acima de 11 anos.

1.6. Nível de escolaridade:

- () Alfabetizado;
- () Não alfabetizado;
- () Nível fundamental;
- () Nível médio;
- () Nível superior;
- () Pós-graduado.

1.7. Idade:

- () 15 a 25 anos;
- () 26 a 35 anos;
- () 36 a 45 anos;
- () 46 a 55 anos;
- () A cima de 56 anos.

2. ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO

2.1. O número de escolas é suficiente para atender a população:

- () Sim;
- () Não.

2.2. Há creches para as crianças?

- () Sim;
- () Não.

2.3. Há Unidade Básica de Saúde - UBS?

- () Sim;
- () Não.

2.4. O poder público (Governo/Prefeitura) tem algum projeto de retirada das famílias da área?

- () Sim;
- () Não.

3. ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

3.1. Existem Movimentos sociais e Igrejas no bairro:

- () Sim;
- () Não.

3.2. Se sim, quais?

- () Associação de Moradores;
- () Conselho de segurança;
- () Igreja Católica;
- () Igreja Evangélica;
- () Outros.

3.3. Esses movimentos e igrejas possuem projetos para ajudar as famílias da área?

- () Sim;
- () Não.

3.4. Você participa de algum desses movimentos?

- () Sim;
() Não.

4. PERCEPÇÃO DO MORADOR

4.1. Você gosta de morar nesse local:

- () Sim;
() Não.

4.2. Você gostaria de sair da área?

- () Sim;
() Não.

4.3. Você se sente injustiçado/a, excluído/a da sociedade?

- () Sim;
() Não.

4.4. Se positivo, qual avaliação você faz de sua realidade hoje?

- () Situação natural;
() Vontade de Deus;
() Vontade dos homens.

4.5. Há violência na área?

- () Sim;
() Não.

4.6. Há união dos moradores em prol da busca por melhorias?

- () Sim;
() Não.

4.7. Você acha que seus direitos são respeitados?

- () Sim;
() Não.

4.8. Você cumpre com seus deveres?

- () Sim;
() Não.

4.9. Na sua opinião, a sua melhoria de vida depende de quem?

- () Você;
() Do poder público e sociedade;
() Você, poder público e sociedade.

Obs.
