

# **PARTICIPAÇÃO DOS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DA CIDADE DE MACAPÁ-AP**

Vanessa Michele do Nascimento Araújo de Souza. Mestranda do Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá.

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é compreender a participação dos chamados novos movimentos sociais nas políticas públicas no processo de implementação dos projetos habitacionais na cidade de Macapá- AP e como essa condição influencia nas formas de reprodução social, mas especificamente nas condições de participação ou não participação das famílias remanejadas das áreas insalubres para projetos habitacionais. Assim, para alcançá-lo será adotada como método a teoria social crítica, analisando a realidade em sua totalidade. Nesta perspectiva, será utilizado autores clássicos e contemporâneos que tratem acerca das categorias dos movimentos sociais, das políticas públicas, da participação e da questão urbana a partir de um cariz crítico, para assim, analisar a universalidade, a particularidade e a singularidade do município de Macapá – AP.

Palavras-chave: Participação dos Novos Movimentos Sociais. Políticas Públicas. Macapá-AP.

## **INTRODUÇÃO**

Este artigo é uma das formas de avaliação da disciplina de Epistemologia e Metodologia de Pesquisa do Programa de Pós-Graduação do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Assim esse texto vem trazer uma breve contribuição sobre a temática da participação dos movimentos sociais para as políticas públicas, em especial a habitação.

Com isso, é de suma importância entender a política habitacional para o desenvolvimento da região, em que neste contexto, para a região de Macapá- AP, cabendo ao Estado a responsabilidade de gestar e executar tal política. Nesse sentido, “Isso é relevante para fortalecer, ainda mais, o papel do Estado na promoção do desenvolvimento [...] (VASCONCELOS, et al, 2015, p.64). Para eles, a responsabilidade da gestão da política públicas não deve ser passada para a iniciativa privada, mas, cabe ao Estado promover o seu papel como medidor e investidor.

Para que as políticas alcancem êxito é necessário considerar a necessidade da participação dos movimentos sociais sendo chamados para fazerem parte da formulação, promoção e implementação. Nesse sentido, para Vasconcelos, et al, (2015, p.72), “O Estado tem uma responsabilidade grande ao coordenar iniciativas e mediar conflitos entre os envolvidos no processo desenvolvimentista. Neste sentido, a ampliação de espaços de participação e de governança são relevantes”. Assim, esse trabalho se propõe a trazer um breve debate sobre qual é a importância da participação dos chamados novos movimentos sociais nas políticas públicas e que relevância ela tem para o desenvolvimento na construção do espaço urbano da cidade de Macapá- AP.

### ***A experiência da política habitacional no Brasil e na cidade de Macapá-AP***

Com o advento da Revolução Industrial, inicialmente no século XVIII na Inglaterra e posteriormente se estendendo aos demais países da Europa, grandes cidades foram sendo formadas e/ou desenvolvidas. Antes do início do processo de industrialização, a população nos países europeus era em sua maioria rural e desempenhava a função de artesões ou pequenos comerciantes. Devido às transformações econômicas e sociais advindas desse período, um grande contingente populacional da área rural deslocou-se em direção às cidades industriais à procura de melhores condições de vida. Nesse sentido, para Engles (2015), o cenário da Revolução Industrial no século XVIII, se destaca por ser o momento em que as cidades foram sendo construídas ou passaram por processo de desenvolvimento com a chegada de um considerado número de trabalhadores que migraram do campo para a cidade. Ainda no âmbito da universalidade da questão urbana, Engles e Kal Marx (1984) escreveram, que a cidade deve ser entendida como um aspecto particular de um problema geral. Como produto histórico, ela tem o privilégio de significar o próprio lugar da história. Para estes, “[...]. O sistema burguês sujeitou o campo à cidade. Gerou aglomerados urbanos descomunais, multiplicando desmesuradamente a população das cidades com o esvaziamento dos campos” (MARX; ENGELS, 1984, p. 202-203). Portanto, esses autores ainda no seu tempo já debruçavam em entender a realidade da cidade e suas contradições. Neste sentido, Henry Lefebvre (1991, p.23) segue a mesma linha de pensamento de Marx e Engels, ao destacar que as mutações históricas dessa relação entre campo e cidade, em que a cidade "em expansão ataca o campo, corrói [...]. As aldeias se ruralizam perdendo a especificidade camponesa. Alinham-se com a cidade, porém resistindo e às vezes dobrando-se ferozmente sobre si mesmas".

Foi nesse processo de transformação no campo que ocasionou a urbanização acelerada e desordenada, provocando uma transformação no espaço, porém, esse crescimento industrial não foi acompanhado de infraestrutura, não correspondendo assim às

antigas e novas necessidades da sociedade. As cidades tornaram-se espaços de moradias caóticas com a abertura de novas vias de acesso e criação de novas formas de transporte como os trens e os bondes, e as condições de habitação ainda propiciavam condições para o aparecimento de surtos endêmicos pelas condições miseráveis e anti-higiênicas em que os trabalhadores foram obrigados a habitar. Sobre isto, segundo Engels (1887, p. 7):

Na indústria o tear mecânico eliminou o seu tear manual, no cultivo da terra, a grande agricultura eliminou a sua pequena exploração. Porém, enquanto em ambos os setores da produção o trabalho associado de muitos e o emprego da maquinaria e da ciência se tornavam regra social, e sua casinha, hortazinha, camozinho, e o seu tear prendiam-no no método ultrapassado da produção individual e do trabalho manual.

Ao analisar a política habitacional contemporânea no Brasil precisamos de um esforço teórico com vias a compreensão de que as intervenções urbanísticas estão inseridas na lógica do modo de produção capitalista, portanto, reproduz uma lógica do capital. Para Maria Helena Rauta Ramos (2008), o modo de produção capitalista transforma em mercadoria a habitação tornando-a um investimento em que o seu acesso não é atribuído à maioria da população, ou seja, os que não possuem um alto nível de renda para comprá-la são obrigados a ocuparem áreas não antes habitadas. Sobre o assunto, segundo a mesma autora, as cidades informais que predominantemente são construídas por seus próprios ocupantes, se mostram invisíveis aos olhos do poder público. Com isso, ao serem implementados projetos urbanísticos na cidade, o grande capital busca atribuir lucro, provocando mudanças no modo de vida dos moradores. Neste sentido, para Rauta Ramos (2008, p. 210):

[...]. É no mercado de solos que ocorre o processo de mediações necessárias à circulação de mercadoria-habitação, integradas a um sistema global, constituído pelo conjunto das formas de produção e de propriedade, enfeixados num sistema complexo de relações sociais. Tais relações, entre os lugares do sistema e entre os agentes que os ocupam, são marcadas por dinâmicas contraditórias e, ao mesmo tempo, complementares. Sua organicidade – cujo objetivo é a rentabilidade máxima do produto habitação – é garantida pelo atendimento de uma condição fundamental: que cada capital especializado preencha a função a ele destinada dentro dessa estrutura particular deste ramo de produção capitalista.

Em 1933 é formulada no Brasil, uma política habitacional pontual e segmentada, a qual consistia na oferta de crédito imobiliário para obtenção da casa própria, através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS) e do seguro social para os trabalhadores assalariados urbanos. No entanto, esta política só cobria parte do segmento da população inserida no mercado formal de trabalho (comerciários, bancários, industriários e outros). As intervenções urbanas nesse período tinham como objetivo fazer com que a população ocupante dos cortiços e favelas se deslocasse para áreas afastadas, vivendo em condições degradantes. A exclusão da maioria da população em relação à política habitacional fez com que, com a proibição constante na lei, as favelas e cortiços proliferassem acompanhando o crescimento

industrial.

Em 1946, cria-se o primeiro órgão federal brasileiro na área da moradia – a Fundação Casa Popular – através da Lei nº 9218 de 1º de maio 1946, com a finalidade de centralizar a política de habitação, através do financiamento na construção de imóveis residenciais. No entanto, entre os critérios para ser beneficiário, o cidadão tinha que ser trabalhador assalariado, caracterizando como um órgão excludente, já que apenas uma parcela da população tinha acesso. Vale ressaltar que o fracasso das políticas desenvolvidas por essa instituição se deveu ao fato da mesma não dar conta das demandas da população de baixa renda no país. Nesse sentido, de acordo com Maricato (2012, p. 9):

Revelou-se ineficaz devido à falta de recursos e as regras de financiamento estabelecidas, o que comprometeu o seu desempenho no atendimento da demanda, que ficou restrito a alguns Estados da federação e com uma produção pouco significativa de unidades.

Em termos de habitação, nenhuma nova política foi criada, mas em meados de 1950, Kubitschek tentou fortalecer a Fundação Casa Popular (FCP), foi nesse período que houve mais investimentos e construções de unidades habitacionais, porém o problema habitacional persistiu.

Com a ineficiência das políticas até então criadas, em 1964 na conjuntura do governo militar, a FCP é extinta e com a elaboração da lei 4.380, de 21/08/1964, cria-se o primeiro órgão a estabelecer uma política habitacional no Brasil, o Banco Nacional de Habitação (BNH) juntamente com o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Esses órgãos foram criados para intermediarem o crédito advindo do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e permitirem que fossem feitos financiamentos de médio e longo prazo.

Tinham como missão, estimular a construção de unidades habitacionais e o financiamento da aquisição da casa própria em grande escala. Baseavam-se em um conjunto de características que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante da política habitacional nos anos seguintes. De acordo com Maricato (2013, p. 20):

Foi com o Banco Nacional da Habitação (BNH) integrado ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criados pelo regime militar a partir de 1964, que as cidades brasileiras passaram a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção [...] Mas foi com a implementação do SFH, em 1964, que o mercado de promoção imobiliária privada, baseado no edifício de apartamentos, se consolidou por meio de uma explosão imobiliária.

Os elementos fundamentais dessas características criam primeiro, um sistema de financiamento, o FGTS e o Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos (SBPE). Os mesmos trouxeram um montante significativo para os investimentos habitacionais com a criação e operacionalização de um conjunto de programas num nível central. Porém, as

políticas habitacionais continuavam fracassando, conforme afirma Maricato (1987, p. 29):

De fato, as experiências pontuais de habitações subsidiadas entre 1965 e 1968 e, mais recentemente, a partir de 1976, redundaram em constantes fracassos além de representarem muito pouco quantitativamente diante das necessidades sociais. O sucesso do Sistema Financeiro da Habitação no Brasil desde sua estruturação em bases mais exequíveis, [sic] em 1968, até 1980, quando entra em profunda crise em consonância com toda a economia do país, se deveu exatamente ao fato de ignorar os setores de menores rendimentos da população e tratar a habitação como mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas.

Com tudo isto, através do Decreto 2.291 de 21 de novembro de 1986, é decretado à extinção do BNH, e o futuro da política habitacional tornou-se uma incógnita. Com o fim do BNH, as suas atribuições foram repassadas para a Caixa Econômica Federal ou CAIXA, a qual passa a assumir desde então as principais funções com relação à habitação popular, com o apoio de outros órgãos, como Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente (MDU), Conselho Monetário Nacional (CMN) e Banco Central do Brasil (BCB). Nesse sentido, segundo Maricato (2012, p. 9):

Em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), que acumulava, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transporte urbano e a incorporação da CAIXA. Em setembro de 1988, ocorrem novas alterações na política de Habitação: cria-se o Ministério de Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), em cuja posta permanece a gestão da política habitacional.

Durante o governo do FHC, a primeira intervenção do mesmo com relação à questão habitacional foi extinguir o Ministério do Bem-Estar Social e criou a Secretaria da Política Urbana (SEPURB), caberia a ela promover a descentralização da execução de programas particulares nas áreas da habitação, infraestrutura e saneamento básico, nos estados e nos municípios, levando em consideração as especificidades regionais.

Em 1995, foi criada a Política Nacional de Habitação (PNH), que tinha como objetivo geral universalizar o acesso à moradia, visando o acesso à moradia a todas as pessoas. Porém, as políticas criadas acabaram seguindo os seus rumos anteriores, beneficiou principalmente o mercado imobiliário. Segundo Maricato (1998, p. 10):

A impressão que ficou é de que, no decorrer do período de gestão o governo desistiu de executar uma política social prevista nos documentos iniciais. Os números atualmente divulgados (de famílias atendidas, empregos criados, etc.) não escondem o fracasso enquanto política social. Pois os números, tão apreciados pela mídia, não são indicadores de importância absoluta. Mudanças na matriz institucional, legal, fundiária, que modifiquem o quadro da produção e da distribuição da moradia poderiam ocupar os quatro anos e resultar em ganhos definitivos no futuro. E isso não ocorreu. O governo concentrou esforços no remanejamento dos recursos onerosos existentes, reduzindo a política habitacional a uma questão financeira e de mercado, com a CEF submetendo a própria e frágil SEPURB. Enfim, o tema da moradia social não mereceu muita importância na gestão FHC.

Em 2003, Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) assume o governo, durante o qual houve mudança nas políticas econômicas e sociais, com medidas que buscaram uma melhora na distribuição de renda no país, com políticas de aumento do salário mínimo e dos programas de transferência de renda (bolsa família, bolsa escola, bolsa gás) e de facilitação do crédito às classes populares. Ainda em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, que já era uma reivindicação dos movimentos sociais, o que foi considerado uma grande vitória para o Movimento de Luta pela Reforma Urbana. Nesse mesmo momento ocorreu a primeira Conferência Nacional das Cidades (CNC), que contou com a representação de mais de 3.400 municípios brasileiros. No ainda então primeiro governo Lula, a criação do Conselho Nacional das Cidades, funcionou como órgão consultivo do Ministério das Cidades. Já no seu segundo mandato (2007-2010), Lula cria o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que buscou retomar os investimentos na área da habitação, saneamento, recuperação da infraestrutura (reestruturação e criação de rodovias, portos, ferrovias, usinas hidroelétricas). Em decorrência da crise econômica que atingia a maioria dos países, o governo brasileiro cria o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no ano de 2009 respectivamente, através do Ministério das Cidades com o objetivo de prevenir que os efeitos da crise mundial atingissem a economia do Brasil, ao mesmo tempo objetivando contribuir para a diminuição do déficit habitacional brasileiro. De acordo com a Instrução Normativa nº12 de 7 de junho de 2018 e que foi publicado no dia 8 de fevereiro de 2018 no diário oficial da união o PMCMV tem como agente financiador o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) discriminado de acordo com o número de unidades habitacionais (UH) construídas em cada empreendimento. O agente gestor e operador é a Caixa Econômica Federal (CAIXA) que tem como uma de suas atribuições definir prioridades, estabelecer critérios, procedimentos e parâmetros básicos, seleção e contratação das propostas, bem como acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas para a implementação do programa e repasse de recurso do Orçamento Geral da União (OGU) ao FDS. O público alvo do PMCMV (Faixa 1) são famílias cuja renda mensal bruta seja um a três salários mínimos. Devido a cidade ser considerada um ambiente privilegiado pelo grande capital, o modelo vigente busca atrair vários investimentos para o ambiente urbano.

Para Ermínia Maricato (2012), as experiências da política habitacional no Brasil, durante tais governos, foram pontuais e representaram muito pouco, quantitativamente, as necessidades sociais. Tais fatos se deram exatamente devidos os mesmos ignorarem os setores de menores rendimentos da população e tratar a habitação como mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas.

A descoberta de uma grande quantidade de Manganês foi uma das causas que contribuiu para a fundação do Território Federal do Amapá em 1946, apenas com a nova Constituição

Federal de 1988 que o Território se constituiu em estado do Amapá. Segundo Carvalho (2020), o Amapá é o único estado brasileiro que não pode ser acessado por vias terrestres a outros estados, apenas através do transporte marítimo ou aéreo. Mesmo com essa particularidade, o estado do Amapá recebeu grandes investimentos do Governo Federal que contribuíram para o seu crescimento econômico e populacional. Esses investimentos foram investidos para fins de exploração mineral, pois, grandes empresas estavam chegando e demandando mão de obra qualificada o que ocasionou a migração de trabalhadores para o estado em busca de melhor oportunidade de trabalho. Nesse sentido, como afirma Carvalho (2020, p. 94),

A exploração de manganês exigiu a presença de trabalhadores qualificados. Porém o desenvolvimento de projetos mineradores sempre esteve associado à expulsão do homem do campo para aumentar a mão de obra barata para os grandes projetos de enclaves de mineração. No amapá não foi diferente. Esses primeiros trabalhadores braçais enxergaram nas promessas de desenvolvimento do Estado brasileiro a esperança de novas oportunidades.

Nesse sentido, segundo Tostes (2016, p. 10), “entre as décadas de 1980 e 1990, um conjunto de fatores contribuiu decisivamente para agravar o quadro da habitação informal em Macapá”. A cidade de Macapá, que passada por uma urbanização tardia teve como consequência a ineficiência de equipamentos e infraestrutura urbana necessária que proporcionasse uma melhor qualidade de vida de sua população. Foi apenas em 1960 que foi criado o primeiro instrumento que tinha o objetivo de avaliar o planejamento urbano na cidade de Macapá. “Para esse fim, o Governo Federal contratou a empresa Grumbilf do Brasil (1960) para produzir o primeiro projeto de Plano Diretor da cidade, que envolvia o desenho de estradas, equipamentos e infraestrutura urbana” (CARVALHO, p. 93).

Em 2004 foi implementado pela Prefeitura Municipal de Macapá (PMM) o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental da cidade o qual foi estabelecido pela Lei Complementar nº024 (CARVALHO, 2020, p. 116). Embora Macapá tenha vivenciado algumas experiências com a criação de Planos Diretores (PD), encontrou algumas barreiras de implementação pelo o poder público. Em um dos artigos do PD de Macapá era obrigação do poder público promover moradia popular habitável para famílias de baixa renda contribuindo assim para a redução do *déficit* habitacional (CARVALHO, 2020, p. 117). Entre as diretrizes do PD a prefeitura de Macapá famílias que vivem em áreas de ressaca<sup>1</sup> devem ser remanejadas para habitações que ofereçam melhores condições de moradias.

Isso mostra que existe uma preocupação com as pessoas que habitam as áreas úmidas para construção de moradia tornou-se u problema muito grave no estado do Amapá, principalmente na capital, onde mora a maioria da

---

<sup>1</sup> Para Portilho (2010), estas áreas fazem parte de um ecossistema complexo e distinto típico da zona costeira do estado do Amapá, e é caracterizado como um reservatório de água das chuvas

população, e, apesar da existência de leis que proíbem sua ocupação, as ressacas ainda são invadidas pela população excluída pelo mercado habitacional formal (CARVALHO, 2020, p. 118).

Com relação a política habitacional da cidade de Macapá, José Alberto Tostes (2016, p. 11), diz que a realidade da cidade de Macapá não é diferente do restante do Brasil, apresentando suas particularidades, são áreas que são impactadas pelo crescimento desordenado da cidade. São espaços que não foram acompanhados por infraestruturas urbanas, geração de emprego e renda, o que resultou em espaços precários de habitação. Segundo ele, “O descontrole urbano foi outro fator que acentuou as invasões urbanas agregadas à falta de aplicabilidade de planos, programas e projetos para a área de habitação”. Desconstruindo o que prever a Constituição Federal brasileira de 1988, onde no seu artigo 6º estabelece que todo o cidadão tem, entre um dos seus direitos sócias, o direito à moradia digna e habitável, a qual é uma necessidade básica do ser humano. A moradia também é um Direito Fundamental desde 1948 com a Declaração dos Direitos Humanos, assim o Estado tem como obrigação garantir esse direito, porém, esse continua sendo um grande desafio. Segundo as palavras de Carvalho (2020, p. 120),

Por meio da análise do processo histórico dos planos diretores elaborados no município de Macapá desde a época em que era território, é possível verificar que o insucesso de tais ferramentas ocorre em consequência da falta de medidas após a aprovação; pois não basta elaborar os instrumentos, é necessário contar com um gerenciamento conjunto com a sociedade para incentivar sua execução e efetivamente existir um plano que possa ser chamado de participativo.

Nem todos os municípios brasileiros conseguiram executar seus planos diretores e Macapá foi um deles, o seu não cumprimento gerou sérios problemas na estrutura habitacional, pois os Planos Diretores possuem importantes instrumentos para fortalecer e promover a atuação da população nos assuntos públicos garantindo a todos direito efetivo à cidade.

### ***Participação dos novos movimentos sociais no desenvolvimento das políticas públicas***

Através da dinâmica histórica da sociedade muitas foram as formas criadas pelo homem para expressar seu poder de ser participante, porém, sendo um ser social, o homem nasce em uma sociedade já estabelecida com contextos historicamente dados. Em contrapartida, o segmento da sociedade mais privilegiado também cria mecanismos para a permanência da ordem estabelecida. Neste sentido, para Souza (2004), as próprias contradições trazem para o homem o desafio de ser conhecedor da sua realidade social e enfrentá-la de forma a não aceitar como pré-estabelecida. Para a autora:



Os grupos privilegiados criam mecanismos no sentido de que os seus interesses e preocupações sejam assumidos como interesses e preocupações de todos os segmentos da sociedade; as contradições sociais, no entanto fazem que os grupos não-privilegiados se descubram como explorados e, assim, passem a reagir (SOUZA, 2004, p. 82).

A chamada aceitação da dominação é, contraditoriamente, questionada pelo processo de participação que é uma das formas pelas quais a população expressa-se contrária a essa aceitação por meio da compreensão da realidade da sociedade enquanto realidade social que é possível de ser transformada. Segundo Souza, "Esta aceitação vai de encontro à natureza de ser criador e sujeito da história, própria do homem, é uma criação da sociedade e assim precisa ser desvendada para que o homem resgate a sua condição de ser participante" (2004, p. 80).

Para Demo (2001, p. 66-67), a "participação é metodologia", pois segundo ele, todas as políticas sociais redistributivas possuem como caminho fundamental a participação da população. Neste sentido, "não haveria sentido imaginar uma determinada política social que fosse participativa e outra não, já que, não sendo participativa, também não seria social". Assim as experiências cotidianas e a exclusão social levaram uma grande parcela dos cidadãos às ruas para reivindicarem melhores condições de moradia, direito aos bens públicos distribuídos localmente, e direitos de participação nas políticas públicas. Neste sentido, segundo Gohn (2010, p. 8):

Estes sujeitos compõem, com suas ações, os capítulos de uma novela que não é ficção, é real, é o cotidiano de milhares de pessoas. A meta perseguida neste desfile de cenas, cenários e paisagens é a de que se possa fazer um balanço das formas das ações coletivas expressas em movimentos sociais e nas redes de mobilização, e demonstrar que a sociedade civil não é massa amorfa ou inerente. Mas é preciso qualificar estas ações, que tanto podem ter caráter emancipatório e transformador, como meramente integrante e conservador.

Nessa perspectiva, segundo Dias (2011, p. 205), a participação é um mecanismo para construção da prática social e da cidadania, pois segundo a autora, "[...] o exercício da cidadania está relacionado com a vivência da democracia, com a participação política".

Neste sentido, ao serem implementadas as políticas públicas deve-se levar em consideração a representatividade de todas as camadas da sociedade, e não apenas a das mais privilegiadas. Neste sentido, Dias (2011, p. 207) destaca que:

[...] a utilização de mecanismos participativos para a implementação de políticas públicas é condição de legitimidade destas e das instituições que as produzem; viabilizar a representatividade e, também, na natureza da deliberação política deve estar embasada na discussão e todo o processo decisório, deve ter como resultado uma decisão em conjunto, ou propostas, questionamentos, recomendações a serem utilizadas ou apropriadas pelo Estado.

A relação dos movimentos sociais com o Estado proporciona aos mecanismos participativos implicações positivas, isto é, para os movimentos sociais colabora para a sua organização e atuação e para o Estado na formulação e implementação das políticas. Neste sentido para Abens, et al, (2018, p.20), “[...] as diferenças setoriais importam para o acesso ao Estado e a conquista de bens e serviços públicos pelos movimentos”.

As primeiras experiências dos novos movimentos sociais (NMS)<sup>2</sup> no Brasil e em alguns países da América Latina surgiram no final dos anos de 1970 e metade dos anos de 1980, e tinham como característica as manifestações populares de ruas contra o então Regime Militar. No final dos anos de 1980 e final dos anos de 1990, o cenário político se modifica e junto com ele as manifestações populares declinaram porque o seu alvo principal, governo militar, já não existia. Para Gonh (2011, p.24),

Seus discursos se alteraram em função da mudança de conjuntura. As matrizes que estruturaram esses discursos e as práticas também se alteraram. Não se tratava mais de se ficar de costas para o Estado, mas de participar das políticas, das parcerias etc. Eles ajudaram a construir outros canais de participação, principalmente os fóruns; e contribuíram para a institucionalização de espaços públicos importantes, tais como os diferentes conselhos criados nas esferas municipais, estaduais e nacionais.

Então em 1990 a sociedade encontra outras formas de se organizarem, mais institucionalizada, através dos fóruns que eram encontros que tinham como função definir metas e objetivos para solucionar os problemas sociais. Podemos dizer que a década de 1990 ficou marcada pelo surgimento de diferentes tipos de movimentos sociais, onde citamos alguns como: Ética na política; Ação de Cidadania contra a Fome; Movimento dos Estudantes; Movimento dos Desempregados; Grupos de Mulheres, as Organizações Não Governamentais (ONGs); etc. “Os Movimentos sociais produzem mudanças na política pública ao integrarem redes<sup>3</sup> e comunidades<sup>4</sup> de políticas públicas, interagindo com outros atores sociais e estatais” (ABENS, et al, 2018, p.20).

Isso não significa que os novos movimentos sociais que surgiram nos anos de 1970/1980 que foram tão importantes desapareceram, mas o que aconteceu foi que “eles criaram e desenvolveram, nos anos de 1990, redes com outros sujeitos sociais, assim como redes

---

<sup>2</sup> Os chamados “Novos Movimentos Sociais” surgem ora como complemento, ora como alternativa, aos movimentos de classe tradicionais e aos partidos políticos de esquerda, inspirados em diversos processos revolucionários e em variadas revoltas (MONTANÕ, 2011, p. 264).

<sup>3</sup> Redes de políticas públicas “descrevem relações estáveis entre atores que coordenam seus interesses mútuos no quadro de domínios específicos de políticas (BLANCO, LOWNDES e PRATCHETT, 2009, p.6 apud ABENS, 2018, p.20).

<sup>4</sup> Comunidades de políticas públicas “refere-se a um número limitado e relativamente estável de membros que dividem os mesmos valores e visão sobre quais devem ser os resultados da política setorial. As decisões são tomadas dentro dessas *communities*, em processo fechado para outras comunidades e para o público em geral” (CORTES, 2015, p.132 apud ABENS, et al, p.20).

dentro do próprio movimento popular propriamente dito” (Gohn, 2011 p. 23), ou seja, os novos movimentos sociais criaram, se fortaleceram e ampliaram suas redes de mobilização social. “Em parte essas mudanças se explicam pelos efeitos do próprio modelo organizacional adotado: de se atuar em redes. O outro, o diferente, acaba alterando o movimento local” (GOHN, 2011 p. 25).

No decorrer dos anos de 1990, os novos movimentos sociais foram perdendo visibilidade diminuindo suas formas de protestar nas ruas e transferindo essa visibilidade para as ONGs. Embora o cenário não fosse favorável, eles passaram a incorporar novas práticas através da inserção de seus líderes na administração pública possibilitando-os a sair do nível mais reivindicatório para mais propositivo.

Os NMS foram trazendo mais significado para a sua prática e novo entendimento de sujeito, construído a partir da relação com o outro e não centrado somente nos seus próprios atores conhecidos. Nesse sentido, segundo Gohn (2011, p.24), “Esses outros estavam presentes nos relacionamentos desenvolvidos com as novas formas de associativismo emergente, interações compartilhadas com ONGs e a participação nas políticas públicas”. Assim foi-se alterando as novas formas de ação dos NMS, trazendo uma atuação mais centrada em um novo projeto político que buscava não apenas resolver os problemas locais, mas incluir outros mais gerais, como o modelo de desenvolvimento do Brasil, o meio ambiente e o desenvolvimento humano. Para Montanõ (2011, p. 267), “Particularmente na realidade brasileira, a expansão dos movimentos sociais no país se deu num contexto de profundas transformações na economia e da exclusão da participação política das classes e camadas subalternas”.

O que se observou até aqui, é que os novos movimentos sociais no decorrer de suas ações passaram por profundas mudanças, e isso se deu principalmente devido as novas conjunturas neoliberais que buscou desmobilizar e enfraquecer as atuações dos mesmos. Devido a isso, os NMS tiveram que abandonar algumas atitudes e seguir uma posição mais ativa e propositiva, atuando e redefinindo novos vínculos e relações, exigindo de seus líderes uma maior designação.

Com o que foi abordado aqui, é correto reafirmar a grande importância que a participação tem para sociedade, pois através desta, o cidadão a utiliza como canal de legitimação de seus direitos e como pressionar o Estado para garanti-los. Porém, o processo de participação não proporcionou, em alguns casos, uma garantia de mudança, pois a mesma foi proposta servindo de arma para a manutenção dos interesses do Estado capitalista.

## **CONCLUSÃO**

O presente estudo buscou através dos autores trazer uma abordagem com enfoque teórico crítico sobre os antigos e novos movimentos sociais e a participação destes no desenvolvimento das políticas públicas, em especial a política habitacional na cidade de Macapá-AP. Entendemos que muito ainda precisamos avançar ao abordar conceitualmente essas categorias, chegando a seguinte questão: tem estas uma importância válida para entender e modificar a dinâmica social imposta? Acreditamos que sim, pois, fazem parte do nosso cotidiano e o viver em sociedade, entendendo a importância da transformação social que elas têm quando executadas de forma satisfatória.

Percebeu-se então, que para um pleno desenvolvimento da cidade de Macapá- AP se faz necessário a participação dos atores locais ao planejar, elaborar e executar as políticas públicas, em especial a política de habitação. Para tanto o Estado tem um papel importante ao coordenar iniciativas participativas e na mediação de conflitos entre os indivíduos envolvidos.

## **REFERÊNCIAS**

ABENS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. **Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas**. Lua Nova, São Paulo, 105:15-46, 2018.

AMORIM, Anne Jaqueline Lobato; ARAÚJO, Vanessa Michele do Nascimento. **PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO / PAC NA COMUNIDADE FÉ EM DEUS EM BELÉM /PA**. Belém, 2014, 110 páginas (Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da UFPA como critério para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social).

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

CARVALHO, Bianca Moro de. **Habitação popular na Amazônia: o caso das ressacas na cidade de Macapá** / Bianca Moro de Carvalho- 1. Ed.-Curitiba: Appris, 2020.

DEMO, Pedro – 1941. **Participação é Conquista: noções de política social participativa**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Democracia urbana: é possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil**. 1. ed. (ano 2010), 1º reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.

**Direitos sociais e políticas públicas I** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara; coordenadores: Antônio Gomes de

Vasconcelos, Sebastião Sérgio da Silveira, Julia Maurmann Ximenes-Florianópolis:CONPEDI, 2015.

ENGELS, Friedrich. **Para a questão da habitação** – obras escolhidas em três tomos. Ed. Avante, 1887.

LEFEBRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais** / Maria da Glória Gohn (organizadora), 5. Ed.- Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

\_\_\_\_\_. **Sobre a questão da moradia**. 1ª ed. São Paulo. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA In: **IBGE** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ap/macapa.html> Acessado em 23/01/2021.

KOSIK. Karel. **Dialética do Concreto**. 2º ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1976.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Política Urbana e de Habitação Social: Um Assunto Pouco Importante para o Governo FHC**, 1998. Disponível em <[www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/.../maricato\\_politicaurbanafhc.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/.../maricato_politicaurbanafhc.pdf)>

Acesso em: 22 de mar. 2014.

MARX, Karl. Tese sobre Feuebach. In MARX, K.; ENGLES, F. **A Ideologia Alemã** –Teses sobre Feuerbach. São Paulo: Moraes, 1984.

MONTANÕ, Carlos. **Estado, classe e movimento social** / Carlos Montanõ, Maria Lúcia Duriguetto. - 3. Ed.- São Paulo: Cortez. 2011.- (Biblioteca básica de Serviço Social; v.5).

RAUTA RAMOS, Maria Helena. **Habitação, um meio de reprodução social**. In: Interlocuções Urbanas: cenários, enredos e atores. Rio de Janeiro: Arco-Íris, 2008.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

TOSTES, JA. **Planejamento Urbano na cidade de Macapá: análise do projeto habitacional Macapaba**. Atas de Saúde Ambiental (São Paulo, Online), INSS: 2357-7614-Vol. 4, JAN-DEZ. 2016, p. 1-23.