

## Direito à moradia na cidade de Manaus\*

CAROLINA CÁSSIA BATISTA SANTOS\*\*

### Introdução

O objetivo deste texto é analisar o processo de institucionalização<sup>1</sup> do movimento social por moradia, que desenvolveu um amplo processo de ocupações de áreas urbanas nas décadas de 1980 e 1990<sup>2</sup> na cidade de Manaus, considerando a trajetória do segmento específico deste movimento, incorporado ao órgão da administração municipal, em 1993. Abordaremos também como o processo de institucionalização do movimento colocou em evidência a funcionalidade das ocupações para o poder público em Manaus, visto a fragilidade das políticas públicas direcionadas para o setor.

Partindo-se da compreensão da habitação como um direito humano básico, interessa entender como a política pública, sobretudo aquela voltada para a questão da moradia das populações pobres, define-se em relação à dimensão social e quais os impactos da administração pública ao nível do poder local, em Manaus, em relação a atuação do movimento por moradia.

### Habitação como direito

A questão da habitação adquire singular importância quando nos preocupamos em desenvolver qualquer análise voltada para as condições de vida no espaço urbano, em especial as condições de vida de populações pobres. A habitação é uma necessidade humana básica e consiste na

\* Este texto é fruto de análise desenvolvida parcialmente na dissertação de mestrado *Movimentos Sociais e Políticas Públicas: as lutas por moradia na cidade de Manaus*, orientada pela Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Denise Bomtempo B. de Carvalho, e defendida, em 1998, no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília.

\*\* Mestre em Política Social; professora assistente do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília.

1 Trata-se do processo de incorporação de algumas das principais lideranças do movimento social por moradia à Secretaria Municipal de Organização Social e Fundiária (SEMOSF) da cidade de Manaus.

2 A análise sobre a trajetória histórica do Movimento dos Sem Terra (movimento social urbano por moradia) na cidade de Manaus e sua prática social na luta por moradia, durante a década de 1980 e início de 1990, caracterizou-se como um movimento que exerceu um forte impacto político no cenário local. Cf. Santos, C.C. B. (1998).

ocupação de um espaço que dê oportunidade para satisfação de outras necessidades. O ato de habitar é totalizante e só se realiza de maneira total, ou seja, não pode ser fracionado ou fragmentado, pois morar é um ato contínuo (Rodrigues, 1991, p.14). Por isso, o ser humano necessita de um espaço para habitação ou de um domicílio para habitar, como forma de assegurar abrigo e sobrevivência. Desta forma, a habitação constitui aspecto central no elenco das necessidades humanas básicas (Silva, 1992, p.11).

O habitar mantém sua essência enquanto ato, porém as características da habitação variam, considerando: as diferentes formas de expressão das demandas por moradia e a satisfação dessas demandas pelos mais diversos grupos sociais; o espaço onde ela ocorre, seja urbano ou rural; e o fenômeno a segregação sócio-espacial. É possível identificar as variações das habitações em um mesmo espaço, ou seja, no urbano é comum observarmos bairros nobres, com excelente infra-estrutura, convivendo com imensas favelas repletas de sub-habitações em precaríssimas condições de saneamento básico, infra-estrutura, serviços coletivos e outros. Essas situações demonstram as contradições postas na produção do espaço de habitação, que são determinadas, prioritariamente, pelas condições socioeconômicas da população que habita esses espaços e pela capacidade ou não que esta tem de pagar pela moradia.

O complexo financeiro-imobiliário, que compreende a dinâmica imobiliária como o resultado das relações orgânicas entre mercado e política pública (Ribeiro, Azevedo, 1996, p. 22), acaba por estabelecer altos preços para as áreas nobres, limitando o acesso a apenas uma parcela reduzida da população, uma classe privilegiada, visto as condições socioeconômicas extremamente desiguais da sociedade brasileira. A população pobre fica excluída do mercado imobiliário porque não consegue sequer o direito ao financiamento de uma casa popular e passa a recorrer a formas alternativas para assegurar a necessidade da habitação.

Nunes (1998, p. 7) considera que o mercado de terras urbanas, sendo controlado pelo princípio da propriedade privada, termina por excluir de si parcela substancial da população pobre, produzindo em nossas cidades áreas que se caracterizam pela completa carência de condições adequadas de vida. Afirma ainda que o déficit de moradia e de infra-estrutura urbana decorrentes da injusta distribuição do produto social, comprometem a cidadania e a sustentabilidade do desenvolvimento das nossas cidades.

Nessa perspectiva, compreendemos que a questão da habitação não se coloca apenas em relação à necessidade humana e ao déficit, mas constitui-se como fator de desigualdades sociais, ancorado nas relações sociais que se estabelecem na sociedade capitalista. A problemática da habitação, ao ser imposta pelas condições de mercado, entra em confronto com a condição de cidadania. Articulado a isto, colocam-se, para além

da compreensão da habitação como abrigo, as demandas dos cidadãos por melhores condições de vida na cidade, considerando-se fatores como infra-estrutura e serviços, e ainda, as demandas por democratização do espaço urbano.

A partir da questão das demandas e dos direitos surge a discussão em torno da qualidade de vida nos espaços de habitação, o que direciona para o conceito de habitação como *habitat*.

A Organização das Nações Unidas (ONU) tem promovido uma série de eventos, nos quais a questão do direito à moradia como um direito humano tem sido pontualmente discutida, analisada e cobrada dos países congregados a esta entidade. Trabalhando basicamente com o conceito de *habitat*, promoveu a realização de duas importantes conferências: Habitat I e Habitat II. Também promovida pela ONU, a Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro (1992) ficou conhecida como ECO 92, e na Agenda 21, em seu capítulo 7 (assentamentos humanos), item 6, relacionado ao direito à moradia, afirma:

*“O acesso a uma habitação sadia e segura é essencial para o bem-estar econômico, social, psicológico e físico da pessoa humana e deve ser parte fundamental das ações nacionais e internacionais. (...) O direito à moradia é um direito humano básico, que está inserido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e estima que pelo menos um bilhão de pessoas não têm acesso a uma habitação sadia e segura.”* (Agenda Habitat, 1997, p. 2).

O trato da questão habitacional no Brasil tem se limitado historicamente a uma política habitacional, que atinge a esfera urbana e o mercado imobiliário, e não o campo da cidadania e da democratização do direito à moradia. O impacto da problemática habitacional sobre o cotidiano dos sujeitos sociais que estão inseridos no complexo universo denominado de “populações pobres”, tem impulsionado nestes sujeitos a resistência à situação de miséria e a luta para a conquista do acesso ao espaço urbano.

Apesar do reconhecimento internacional de que a problemática da moradia representa uma ameaça à cidadania, o poder público brasileiro tem adotado medidas pouco consistentes para assegurar esse direito, principalmente no tocante à democratização do acesso à terra urbana pelas populações pobres. A questão torna-se ainda mais complexa em relação à precariedade desse acesso, tendo a ver com a infra-estrutura, serviços urbanos e qualidade de vida, o que contraria a concepção de moradia como *habitat*.

No Brasil, principalmente a partir das décadas de 1970 e 1980 eclodiram inúmeros movimentos sociais, oriundos de setores populares

e apoiados principalmente por setores progressistas da Igreja Católica, através das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), por partidos políticos de esquerda e por setores liberais. Estes movimentos demandavam melhores condições de vida no espaço urbano, dentre os quais, os movimentos de bairro lutavam por água, luz, transporte, urbanização, creche, contra a carestia e por moradia. Apesar de terem sido considerados pelo meio acadêmico como movimentos que atuavam de forma isolada e com lutas pontuais, os movimentos sociais urbanos conseguiram imprimir uma marca própria à sua luta, ou seja, a exigência do direito de ocupar o espaço urbano num sentido amplo de cidadania, uma vez que objetivamente se colocava em xeque a partir deles a ausência do acesso democrático à cidade.

No contexto da análise que pretendemos desenvolver, compreende-se o fenômeno urbano enquanto categoria teórica que está articulada historicamente à questão da moradia, à implementação de políticas públicas voltadas para esta esfera e às lutas sociais que demandam o direito de habitar neste espaço, pela intrínseca relação que estabelece entre estes fatores. Para tanto, sinalizamos o aporte teórico que nos permite compreender esse fenômeno, trazendo à baila algumas discussões consideradas mais significativas sobre esse conceito.

As análises marxistas<sup>3</sup> como a forma crítica de compreender as relações e as correlações de forças que se dão no espaço urbano, trazem importantes contribuições quando apontam à concepção do urbano como espaço da produção e reprodução do capital, baseada nas relações sociais e no processo produtivo da sociedade capitalista. No entanto, é imprescindível considerar que a nova dinâmica da realidade social em nível nacional e mundial, a partir das teorias neoliberais e do processo de globalização que interfere sobremaneira no urbano, deixa essa análise por si só limitada frente ao fenômeno da urbanização nas cidades brasileiras.

É importante avançar nessa compreensão considerando as tensões e a mobilidade social, percebendo o urbano também como um fator cultural, sem perder de vista a noção da sociedade de classes, com o objetivo de analisar as lutas que se expressam nesse espaço, assim como a correlação de forças políticas, principalmente no tocante ao processo de conquista de direitos sociais negados na relação entre Estado e sociedade civil.

<sup>3</sup> A corrente marxista tem influenciado a nossa análise, principalmente no que se refere à relação entre Estado e movimentos sociais urbanos, quando tratamos da intervenção do poder local e da atuação dos movimentos sociais por moradia. Pois, acreditamos que as peculiaridades da cidade de Manaus, que se sustenta economicamente pelo Distrito Industrial de Manaus (DIM) e pelo livre comércio da Zona Franca de Manaus (ZFM), direcionam-nos para uma leitura da relação industrialização *versus* urbanização, tendo em vista que o traço característico da economia manauense é a indústria e o comércio ativos.

*“A cidade pode ser considerada cenário criado e recriado por práticas sociais portadoras de disciplinas ou cenas de rebeldia onde distintos sujeitos sociais elaboram o painel da vida cotidiana.”* (Barreira, 1992, p. 35).

Às novas formas de compreender o urbano neste início de século, agrega-se um fator cultural por excelência.

*“A vida urbana se situa entre as tensões que as constituem: tensões entre a distância e a proximidade, entre a localização e a mobilidade, entre a heterogeneidade e a integração, entre as linhas de força que comandam o futuro das cidades e a gestão coletiva. Por outro lato, a vida urbana é, toda ela, calcada sob o signo da mobilidade: migrações, mobilidades residenciais, deslocamentos diários impostos pela especialização dos espaços, etc.”* (Nunes, 1997, p. 04).

Sendo assim, analisar as lutas por moradia no urbano a partir da relação entre Estado e movimento social, pressupõe o entendimento da categoria Estado como espaço contraditório, onde se inserem a correlação de forças, a política e a cultura dos sujeitos sociais permeada pelo simbólico, o que vai imprimir uma identidade aos atores que compõem o Estado e a sociedade civil.

Para Melo (1989, p. 168), o processo de “liberação política no Brasil” fez-se acompanhar de uma inequívoca definição da forma e conteúdo das políticas públicas, notadamente das políticas de conteúdo “social”. Não só o formato institucional e o padrão de intermediação de interesses sofreram mudanças marcadas como também os aspectos substantivos das políticas foram redefinidos. Neste sentido, percebemos que a redemocratização brasileira, a chamada liberação política e a abertura à participação popular causaram impacto político significativo tanto na estrutura social quanto no movimento dos atores sociais. As políticas de conteúdo “social” sofreram o choque das mudanças na administração pública.

A discussão sobre a democracia que incide na relação com o poder local, tem como eixo a emergência de novos atores sociais e políticos. (Caccia Bava, 1994, p. 4), o que implica na redefinição das relações de poder e das regras de convivência política em função do novo cenário, onde a sociedade civil poderia ser entendida como

*“... uma sociedade na qual as relações sociais sejam mediadas pelo reconhecimento dos direitos e representação de interesses, tornando factível a construção de espaços públicos que configuram legitimidade aos conflitos e nos quais a medida da igualdade e da justiça venha a ser objeto de debate e de uma permanente e sempre reaberta negociação.”* (Telles, 1994, p. 48).

Desta forma, trata-se de construir, entre Estado e sociedade, a interface dada por arenas públicas que possibilitem a negociação

democrática das regras da equidade nos usos dos recursos públicos dos quais dependem economia e sociedade. Pois é na convergência desses (e outros) problemas que se arma o desafio de se construir arenas públicas de participação, representação e negociação, que viabilizem uma gestão da coisa pública que tenha como parâmetro o reconhecimento e universalização dos direitos (Telles, 1994, p. 49-51).

O problema que se constitui por trás da relação entre Estado e sociedade civil, no novo cenário social e político da sociedade brasileira, vai exigir dos atores sociais novas práticas que vão incidir sobre a gestão da coisa pública. Em específico, no que tange à realidade de nosso objeto de estudo, esta vai se revelar no confronto entre o movimento social e a administração pública local em relação ao direito à moradia.

## **Políticas públicas e poder local: a questão da moradia em Manaus**

Entre 1965 a 1980, com a redefinição de estratégias de abertura da Amazônia à expansão do capitalismo criaram-se mecanismos políticos e legislativos para o favorecimento do processo de incremento da economia na região, que se concentraram na capital do Estado do Amazonas. Manaus tornou-se o centro econômico e conseqüentemente a metrópole regional.

A implantação do Distrito Industrial de Manaus (DIM) e do livre comércio da Zona Franca de Manaus (ZFM) evidenciou a nova configuração do urbano, considerando a relação industrialização *versus* urbanização. A legislação permitiu às indústrias que se implantaram na cidade seu estabelecimento em área do DIM “onde receberam terrenos a preços irrisórios, totalmente urbanizados, como nenhum conjunto habitacional supostamente para pessoas de baixa renda recebeu” (Souza, 1994, p. 163).

Algumas análises mais otimistas sobre o processo migratório gerado com a implantação da ZFM demonstram que apesar dos benefícios econômicos para a cidade, os problemas sociais continuaram em evidência.

*“Com a reestruturação da Zona Franca, Manaus se transformou num dos centros mais dinâmicos da Amazônia, e passou a exercer forte atração sobre a população do interior do Estado do Amazonas, é a cidade que dispõe de melhor infra-estrutura econômica e social (...) Ao mesmo tempo no interior do estado, os fatores de expulsão começaram a tomar vulto devido ao declínio do sistema de aviamentos, responsável, em grande parte, pelo financiamento da produção do setor primário (...) a expectativa em torno da Zona Franca, era de que o dinamismo econômico de Manaus tivesse*

*repercussão positiva em todo o Estado do Amazonas e em outras regiões vizinhas, economicamente estagnadas...*” (Bentes, 1980, p.7-9).

Segundo Bentes (1980, p.116-18), as migrações trouxeram conseqüências positivas e negativas, tanto para Manaus como para outras áreas receptoras e perdedoras do interior do Estado. A principal conseqüência positiva foi o aumento da renda do Estado do Amazonas e da renda *per capita* da capital e do interior. À medida que a demanda por mão-de-obra crescia em decorrência das novas atividades da ZFM, foi possível o deslocamento de parte da força de trabalho ociosa no interior do estado para Manaus, e a transferência da mão-de-obra já ocupada para setores mais rentáveis da economia. Com isso, foi inserida no processo produtivo parte da “população marginalizada” e elevaram-se os níveis reais dos salários. Para o autor, os problemas da migração só se evidenciaram quando a expansão das atividades industriais e comerciais da ZFM foram freadas pelas políticas de contingenciamento das importações, em 1976. A oferta de emprego retraiu-se e surgiram dificuldades para a absorção dos migrantes que continuavam a chegar e, como resultado disso, houve uma baixa nos níveis salariais, visto que os trabalhadores antigos poderiam ser substituídos facilmente pelos novos.

O autor não considerou em sua análise o forte impacto que as migrações para Manaus causaram na cidade, tendo em vista o aparecimento de inúmeros aglomerados humanos, nos vales e leitos de igarapés, que se formavam à procura de sobrevivência. As políticas públicas de intervenção no urbano eram frágeis e beneficiavam interesses do capital internacional. O Plano de Desenvolvimento Local Integrado da Cidade de Manaus (PLAMAN), implantado desde 1975, era “letra morta” em função dos graves problemas de ocupação do espaço urbano. A legislação consistia na atenção à demanda para a instalação das multinacionais em área reservada e no ordenamento legal exigido para a cidade em processo de desenvolvimento.

Assim, ficou evidenciado o traço característico da economia manauense: a indústria e o comércio ativos funcionando como fatores atrativos de contingentes populacionais que migram para a cidade em busca de emprego e melhores condições de vida. Estes fatores aliados à ausência de políticas públicas que interferissem diretamente nas melhorias do urbano, provocaram um impacto sobre as precárias condições de infraestrutura e serviços da cidade, gerando áreas de extrema pobreza.

Combinado ao fator expulsão/atração, determinado por aspectos econômicos, os fatores de mobilidade social e o modo de vida urbano foram condicionantes do processo de migração para Manaus que pressionaram o crescimento desenfreado da cidade e provocaram o aumento da demanda por moradia. Mesmo considerando que os processos migratórios para



Manaus são anteriores à ZFM e que, até a década de sessenta, os fluxos migratórios no sentido interior/capital eram então quase que totalmente absorvidos pela “cidade flutuante”<sup>4</sup> (Salazar, 1985, p. 46), nota-se que, em 1980, do total dos habitantes de Manaus, cerca da terça parte era constituída de não naturais (Melo, Moura, 1990).

*“Antes da ZFM, Manaus não conhecia os problemas de favelas urbanas, entendidas essas, stricto sensu, como invasão de terrenos, e conseqüentemente, autoconstrução de moradias dos mais variados padrões, utilizando sobras e resíduos de material de construção, dando uma aspecto psicodélico às habitações. Existiam é bem verdade, como ainda existem em grande quantidade, os cortiços, “vilas” ou “estâncias” como aqui são conhecidos.”* (Salazar, 1985, p. 43).

Quando analisamos especificamente as intervenções do poder público na problemática da moradia, notamos que os projetos com financiamento do Banco Nacional de Habitação (BNH) foram absolutamente insuficientes para atender a demanda. Em 1983, as populações de baixa renda (considerada de 0 a 3 salários mínimos), tinham uma demanda potencial da ordem de 122.649 habitações, e até 1984 os agentes financeiros financiaram um total de 24.353 unidades (Anteprojeto..., 1989, 07), que não atingiram nem a terça parte do déficit identificado. Outro fator agravante dessa problemática pode ser observado quanto ao procedimento em relação às áreas identificadas como sub-normais, originárias de ocupação popular. Através do Programa de Erradicação de Sub-moradia (PROMORAR), a Sociedade de Habitação do Amazonas (SHAM) urbanizava ocupações visando cadastrar e regularizar os terrenos dos moradores, passando a cobrar do “invasor” o resgate *stricto sensu* em financiamento semelhante ao instituído pelo BNH para esses projetos (Salazar, 1985, p. 183). Porém, os moradores não se sujeitaram às extorsões, e organizaram-se em movimentos de bairros para exigir do governo a isenção de qualquer taxa. Projetos como o PROMORAR, mantinham a mesma filosofia de financiamento do BNH, ressaltando o barateamento dos custos.

O ostensivo processo de ocupações promovidas pelo movimento por moradia na décadas de 1980 e 1990, e pelas mais diversas formas de ocupações populares tornou-se uma preocupação em vários estudos sobre a cidade. Ribeiro Filho (1997, p. 31) analisa a mobilidade residencial em Manaus ressaltando o aspecto da expansão urbana e o processo de periferização. A cidade amplia sobremaneira seus domínios espaciais,

<sup>4</sup> A “cidade flutuante” era formada por uma população pobre que habitava uma área de localização “privilegiada”, próxima ao centro da cidade, em palafitas e casas flutuantes sobre o rio Negro. Considerando-se as péssimas condições de sobrevivência em que se encontravam. Em 1965, a população da “cidade flutuante” foi retirada e lançada à própria sorte. A remoção foi um processo desenvolvido pelo governo estadual e determinado por aspectos políticos e econômicos da realidade local, evidentemente relacionados à implantação da ZFM.



expandindo-se pelas “terras-firmes” e margens dos igarapés, num modelo de ocupação mista entre as intenções planificadoras do estado e a ânsia da ocupação espontânea. Destaca a intensidade de ocupações sem planejamento no período do final dos anos 60 e principalmente na década de 80: “A cidade esparrama-se pelos extensos platôs avançando floresta adentro e, cada vez mais, distanciando-se do rio Negro.”

Salazar (1992) ressalta a incompatibilidade entre “casa própria” e condição de moradia analisando dados de 1988:

*“... o crescimento urbano em Manaus que se dá sobretudo com invasões na periferia, merece uma análise mais detalhada. Apenas para se ter uma idéia, os 5 bairros mais populosos de Manaus, detectados no CDM-PSE/1988, Alvorada, Compensa, São José, Cidade Nova e Coroadó que juntos detém 224.036 pessoas, ou seja, quase 30 por cento da população, ainda nem existiam em 1966 e são áreas de populações predominantemente pobres... a maior frequência de casas próprias é encontrada em áreas de invasão, construídas da noite para o dia, o que não revela melhorias de condições habitacionais.”* (Salazar, 1992, p. 104).

Efetivamente a década de 1980 marca a emergência e expansão do movimentos por moradia na cidade. Estima-se que a atuação do movimento social por moradia em Manaus deu origem a mais de 35 bairros, durante a década de 1980 e início de 1990 (Souza, 1994, 35). Objetivamente, as ocupações buscavam o seu reconhecimento como bairro, até pela necessidade de se identificarem enquanto coletividade, e não como aglomerados humanos. Fatores que dizem respeito à própria localização e possibilidade de desapropriação da área ocupada evidenciam que a Zona Leste da cidade foi a que mais cresceu com as ocupações.

Segundo dados do IBGE<sup>5</sup>, a maior área de ocupação de terras se deu na Zona Leste, com um claro processo de periferização e horizontalização da cidade, processo esse ocorrido principalmente durante as décadas de 1980 e meados de 1990. Dos 56 bairros fixados na lei n.º 287/95, que dispõe sobre reordenamento urbano, aproximadamente 55% destes são originários de ocupações, ou seja, apenas 45% destes foram planejados, porém, mesmo nos bairros planejados é possível identificar áreas sub-normais.

É importante destacar que a aquisição da casa própria não significa necessariamente satisfação com a condição de moradia, levando-se em conta fatores como a qualidade de vida e a compreensão de habitação enquanto *habitat*.

As políticas públicas locais desenvolvidas para o setor neste período consistiam basicamente no processo de regularização de ocupações,

<sup>5</sup> Dados fornecidos por técnicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em entrevista realizada em 1997, por ocasião do desenvolvimento do processo de pesquisa.

distribuição de lotes e na desapropriação de áreas de terras particulares ou públicas para interesse social. Sem contar a atuação irrisória da SHAM, enquanto órgão responsável em atender às demandas por moradia, que praticamente passou a exercer uma participação mais política do que propriamente interventiva em relação à atenção à moradia para a baixa renda. Além disso, o problema de financiamento agravou-se com a extinção do BNH.

A política de distribuição de lotes mediante a concessão do terreno se manteve nas diferentes órgãos da administração pública, mantendo a alternância de competência: ora com a Empresa Municipal de Urbanização e Desenvolvimento de Manaus (URBAM), ora com diferentes secretarias municipais.

Apesar do processo de luta promovido pelo movimento social, o reconhecimento de área de interesse social e a regularização das áreas ocupadas nem sempre significavam a “vitória” do movimento. Os representantes do poder público passavam a atuar como verdadeiros “coronéis” na prática de doações de terras. Transformavam as áreas de regularização de ocupações e concessão de lotes em verdadeiros currais eleitorais com a cooptação das lideranças. Isto pôde ser observado principalmente a partir de 1986, quando o movimento ganha visibilidade e legitimidade frente à sociedade civil.

O planejamento urbano como preocupação política na década de 1980, estava presente nos conflitos e contradições entre as demandas da população e os interesses do poder público. Os movimentos sociais urbanos, aliados a entidades religiosas e de direitos humanos, exigiam um plano diretor que contemplasse a realidade específica e os interesses dos setores populares e demandavam ampla discussão para a elaboração da reforma urbana.

O projeto de lei do plano diretor para a cidade de Manaus apresentado pela gestão municipal 83/92, apesar de haver sido um avanço enquanto proposta de reforma urbana, foi elaborado sem específica avaliação dos problemas urbanos e sociais e sem contar com a participação popular. Isto gerou uma ampla discussão com a participação dos movimentos sociais, de entidades e da Igreja Católica, inclusive com a apresentação de proposta alternativa ao projeto<sup>6</sup>. Porém o novo plano diretor nunca chegou a ser submetido a aprovação.

O início dos anos 1990 foi marcado por uma grave crise econômica. A massa de demissões que atingia os trabalhadores do Distrito Industrial era preocupante, mas os dados reais eram mantidos em sigilo. Os dados disponíveis revelavam que a renda bruta das famílias que ganhavam até 2 salários mínimos atingia quase 56% da população empregada, isto

<sup>6</sup> O Fórum de Participação Popular do Plano Diretor (FOPLAM) apresentou um projeto alternativo em 1993. A Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR) elaborou, em 1994, um parecer a

sem contar os desempregados (Salazar, 1992, p. 145). Ou seja, os dados indicavam uma situação de pobreza, porém possibilitavam compreender o processo de reestruturação produtiva e a nova política econômica nacional, alicerçada no neoliberalismo, como geradores de desemprego e exclusão a população pobre do mercado de trabalho. A exigência de qualificação é um fator que se define a partir das novas relações que se estabelecem. Essa população desempregada e de baixíssima renda migra para o setor informal, que já apresentava um grande crescimento. Assim, o “trabalhador do informal” assume o seu lugar no cenário urbano.

A prática de doação de lotes frente às necessidades da população pobre, aliada à presença no imaginário popular da relação de submissão ao poderio público, fixado na tradição imposta desde os “coronéis da borracha”, vem perpetuando o mandonismo<sup>7</sup> e mantendo os “coronéis urbanos” donos das terras. A institucionalização de um segmento mais representativo e carismático do movimento por moradia, reflete uma prática de cooptação política das representações populares e a barganha dos “votos de cabresto” no período eleitoral, como veremos a seguir.

### **Movimento por moradia em Manaus: entre a resistência e as alianças**

O movimento social por moradia que desenvolveu um amplo processo de ocupações de áreas urbanas na cidade de Manaus, teve seu início, entre 1978 e 1979, como movimento de bairro ligado à Comunidade Eclesial de Base (CEB) no bairro da Compensa, que fora formado por um contingente de ex-moradores da extinta “cidade flutuante”.

No início da década de 1980, a população da cidade de Manaus sofreu em consequência da crise econômica nacional, o arrocho salarial, o aumento do custo de vida e ainda os impactos de um extensivo processo migratório iniciado na década de 1970 com a ZFM. Em 1980, a população urbana era em torno de 626.428 habitantes, o que já representava quase a metade da população de todo o estado, calculada em torno de 1.430.089 habitantes (Ribeiro Filho, 1997). A problemática urbana se agravava pelo descaso do governo em relação a uma política urbana que pudesse dar conta das necessidades impostas pela nova realidade social que se colocava para o espaço urbano de Manaus.

Foram abertas muitas exceções ao Plano de Desenvolvimento Local Integrado da Cidade de Manaus (PLAMAN) de 1975, e na ocupação do solo urbano na cidade, as áreas dos terrenos não atingiam as medidas previstas. O aumento da densidade populacional impôs o uso não permitido, levando

---

respeito do projeto de lei, considerando-o avançado, porém apresentava sugestões e demandava participação popular.

<sup>7</sup> A respeito da análise sobre o mandonismo no Brasil, cf. Faoro (1991).

a um processo de adequação à realidade e atualização do plano nos seus aspectos não permitidos, ou seja, o plano diretor objetivamente não funcionava. Além disso, não se identificava nenhuma proposta de política pública que acompanhasse o crescimento da demanda por moradia na cidade. Em 1986, segundo dados da Sociedade de Habitação do Amazonas (SHAM) e da Empresa Municipal de Urbanização e Desenvolvimento de Manaus (URBAM), o déficit habitacional era de 100 mil habitações.

O constrangimento das pressões econômicas e sociais despertavam a carência por moradia em Manaus. Aliada ao apoio das CEBs a organização do movimento por moradia deu início em Manaus a um significativo processo de lutas de ocupação do solo urbano. O movimento iniciou-se com a Comissão Intercomunitária de Defesa da Compensa (CIDECOM)<sup>8</sup>, que posteriormente teve o seu perfil alterado e passou a lutar pela ocupação da terra urbana. A partir desse primeiro confronto e da conquista do assentamento, os militantes deste movimento que começava a emergir, passaram a acompanhar e promover novas ocupações. E, com a conquista da ocupação do Bairro da Paz, ele ganha corpo e passa a figurar de forma definitiva no cenário político da cidade.

O movimento, segundo os militantes, surgiu expressando um caráter espontaneísta, ou seja, no início não sistematizava a forma da ocupação, da organização e do enfrentamento ao poder público. Movidas pela carência, as pessoas se agrupavam e conseguiam a mobilização suficiente para a ocupação de uma área, muitas vezes sem qualquer planejamento.

A forma espontânea de ocupação empreendida pode ser observada pela forma de distribuição ou alocação de posseiros na área. Apesar da preocupação em manter os lotes em tamanho oficial (10x20 m), as ruas não apresentavam um traçado definido e acontecia muita aglomeração de barracos, além de não haver preservação de áreas verdes, nem o estabelecimento de áreas para equipamentos sociais.

Entendendo carência como uma coletividade possível<sup>9</sup>, percebe-se que ela não era o único fator mobilizador da luta, pois a presença da Igreja Católica se constitui num condicionante da origem do movimento. A participação dos agentes externos foi de fundamental importância para a organização e planejamento das novas ocupações. A metodologia que o movimento passa a desenvolver a partir das novas ocupações ocorridas, principalmente a partir de 1985, prevê novas formas de luta, isto é, a luta pela posterior urbanização da área já se desenvolvia a partir do assentamento. As novas ocupações passavam a demonstrar

<sup>8</sup> O fato que marcou o surgimento do movimento foi o conflito de terras da viúva Borel, uma área ocupada pelos próprios moradores do bairro da Compensa que fugiam dos altos aluguéis. No confronto dos posseiros com a polícia e com a proprietária, este contou com o apoio da Igreja Católica.

<sup>9</sup> "A maioria dos movimentos sociais é composta de uma base nitidamente popular... isto não significa desconsiderar a heterogeneidade que lhes é inerente na medida em que muitos movimentos organizam-se a partir da percepção de carências... que Durham denomina de "coletividade possível" (Jacobi, 1987, p. 13).

preocupação com o traçado das ruas, as áreas reservadas para a escola, o centro de saúde, o centro comunitário e as igrejas, o que resulta em novas características do movimento: a organização e a articulação com entidades nacionais.

A relação estabelecida entre o Estado e o movimento consistia na repressão, ou seja, o processo de remoção impetrado pela justiça em favor do proprietário da terra, geralmente era o que prevalecia. A resistência ao despejo era, em princípio, a única arma que o movimento dispunha.

Os membros do movimento encaravam com certa distância a relação existente entre o movimento e o Estado, pois para eles não havia nenhum relacionamento. O Estado não se manifestava sobre a problemática da moradia, a repressão vinha da polícia atendendo sempre a um mandado judicial de remoção, assim como o reconhecimento da legalidade da ocupação também dependia de decisão judicial. O enfrentamento era contra os latifundiários e os próprios grileiros, que contavam com o apoio do governo nos seus pleitos.

O movimento desenvolvia uma luta pontual pela necessidade da moradia e posteriormente, de forma gradativa, foi conquistando mais espaço no cenário político local, o que impôs a necessidade de maior organização. A partir de 1985 e 1986, as ocupações promovidas pelo movimento passaram a exigir uma organização que assegurasse tanto as estratégias de resistência ao despejo, quanto o estabelecimento de parâmetros para a ocupação que possibilitassem a futura urbanização das áreas. Era preciso pensar as novas lutas e conquistas para o bairro. O movimento já fazia parte da Comissão do Solo Urbano (COMSUR) que era a entidade representativa das lutas por moradia em todo o país.

De 1986 a 1988, o movimento começou a ganhar maior visibilidade e poder político na sua atuação. O apoio surge não só da Igreja Católica, mas, naquela altura, também dos partidos de esquerda que passavam a ser uma força política presente nas ações do movimento, pois boa parte dos seus membros militavam nesses partidos, destacavam-se o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B). Passava-se a definir com maior clareza o papel das lideranças. Não se falava apenas em ajudar nas ocupações, mas em planejá-las, mobilizar a população, definir estratégias de ação, lutar pelo direito à moradia, questionar a distribuição desigual da propriedade da terra e a especulação urbana. Os membros mais ativos assumem claramente o seu papel de liderança e passam a atuar como organizadores de cada ocupação.

Essa nova face do movimento deve-se não só à influência dos partidos políticos de esquerda, mas também a uma conjuntura política e social que contribuía para o fortalecimento de movimentos dessa natureza. A preocupação de atuar junto à população, na perspectiva de

continuidade da luta, passa a ter a criação e o fortalecimento da associação de moradores como meta. A perspectiva de continuidade aparece como um desafio ao poder de cooptação da administração pública local, ou mesmo de políticos, que invadiam as áreas regularizadas com práticas clientelistas e com promessas de urbanização e melhorias para os bairros recém-formados.

A posse da associação de moradores poderia significar o enfrentamento do poder e a tentativa de manter um projeto de luta por direitos sociais. Era preciso combater a velha política coronelista<sup>10</sup> tão presente nas práticas sociais da cidade.

O movimento conquistava legitimidade junto à sociedade e o número de ocupações começava a eclodir de forma incontrolável pela cidade. O controle sobre a organização de algumas áreas de ocupação começou a ficar limitado, até para a COMSUR, principalmente a partir de 1987. A prefeitura não conseguia mais identificar as ocupações promovidas pelo movimento e aquelas realizadas por grupos que ocupavam terras para especulação, pequenos especuladores que faziam parte da chamada “indústria da invasão”.

As lutas empreendidas pelo movimento começavam a expor certa clareza em relação à conquista de direitos e a questão da construção da cidadania era ponto de discussão nos debates internos do movimento. Assim, este movimento social urbano por moradia ganha força política, reconhecimento e legitimidade frente ao Estado e à sociedade civil, nas lutas promovidas na cidade de Manaus durante a década de 1980. O fenômeno provocou a emergência de novos atores sociais e políticos e a questão da cidadania situou-se a partir da tentativa de conquista e democratização do espaço público

Aliada à dificuldade da COMSUR em mapear todas as ocupações que vinham ocorrendo na cidade de Manaus naquele momento, as divergências internas entre alguns membros da liderança pareciam ficar mais objetivas. O que antes se caracterizava apenas como diferenças de ponto de vista sobre as formas de atuação, fator que demonstra a heterogeneidade característica do movimento social urbano, passou a representar práticas pouco conciliáveis. É importante ressaltar que as lideranças militantes desde o início do movimento com uma prática articulada sob o ponto de vista religioso, demonstravam carta diferença

---

<sup>10</sup> Para Vitor Leal (1975, p. 20), o “coronelismo” é uma forma peculiar de manifestação do poder privado, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. É um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Maria Isaura de Queiroz (1976, p. 29) demonstra que existe uma linha de continuidade interna de nossa política que se evidencia, por exemplo, no aparecimento de um novo tipo de “coronelismo” – o “coronelismo urbano” – para integrar elementos novos à política brasileira. Os novos fenômenos adotam formas já conhecidas.



de postura com a aproximação político-partidária das esquerdas. Esta postura foi parcialmente definindo a lógica da relação do movimento com o Estado, a visão das formas de negociação e, conseqüentemente, a identidade do movimento.

Constatamos que havia uma clara divergência interna de concepção do movimento, a qual colocava em confronto a militância política que se aproximava dos partidos de esquerda em relação à prática religiosa que enfatizava a “opção preferencial solidária aos pobres”. O desmembramento do movimento em dois grupos que lutavam pelos mesmos objetivos, com enfoques e visões diferenciadas do desenvolvimento da luta, deu início ao processo que resultou posteriormente na institucionalização de um desses grupos. O episódio da cisão do movimento aconteceu por volta de 1987, quando ocorreu a discordância sobre a forma de ocupação de uma área que estava sendo controlada por grileiros, com capangas armados e com ordem para matar os posseiros. Esta área foi legalizada através de um acordo entre o governador e uma liderança religiosa do movimento extremamente carismática, e a discordância em torno dessa aliança foi o elemento cabal da cisão.

A liderança carismática, passou a situar-se de forma mais evidente no cenário político local pela ousadia e destemor com que enfrentava as reações e as pressões ao movimento. No entanto, a perspectiva da participação de representantes políticos no movimento é definida a partir do compromisso destes em “ajudar o povo”. A idéia mais ampla de conquistas de direitos sociais ficava esvaziada, dando lugar à caridade e ao imediatismo no atendimento às demandas. O discurso revelava uma preocupação que condizia com o caráter muito mais emergencial da questão da moradia, ou seja, dar terra a quem precisa, dar terra aos pobres. Esta conotação deixava uma lacuna para os paliativos e o clientelismo.

É importante considerar a conjuntura política nacional que, naquela época, colocava em pauta o processo de democratização e a participação popular no cenário político mais amplo como condição de democracia. A proliferação das ocupações naquele período e a nova situação de legitimidade do movimento frente ao Estado, em função do discurso da participação política no processo decisório, por um lado, mostravam a força do movimento por moradia e, por outro, dispersavam suas lideranças. Além disso, pequenos especuladores surgiam no interior do movimento, disseminando o aspecto negativo do mesmo frente à opinião pública. Apesar deste movimento contar com o apoio de setores da imprensa nas ocupações, a pressão dos grandes especuladores imobiliários e dos grileiros era grande, ressaltando a ocupação de lotes por pessoas que deles não necessitavam.

A partir de 1988, o movimento redefiniu-se com a dissidência, e apesar de seus membros considerarem que o processo de afastamento ou cisão,

de certa forma, já tinha condições propícias para ocorrer, havia uma clara diferença de postura política entre os dois grupos. A liderança carismática do movimento tinha seguidores fiéis e seu poder de convencimento e sua força pessoal de luta traduziam o ímpeto do movimento. Por outro lado, certa ingenuidade política permitia embaraçosas alianças com o poder local, abrindo para a possibilidade de cooptação que se definiu mais claramente a partir dos anos 1990 e posteriormente culminou com o processo de institucionalização.

Este último ocorreu anteriormente a 1993, antes da criação da Secretaria Municipal de Organização Social e Fundiária (SEMOSF). Cabe ressaltar, que esta institucionalização acontece especificamente com o grupo ligado à liderança religiosa carismática e não com o movimento com um todo. Esse grupo passou a desenvolver nova postura de negociação com o governo, assim como, a ação do poder local demonstrava a intenção de estabelecer alianças com o movimento.

A partir de 1992, o “pacto” entre o movimento e o governo efetivou-se. A promessa de doação de lotes aos sem-terra seria a condição para o apoio à candidatura de um político ao cargo de vereador municipal. Eleito, em 1993, este assumiu a recém criada SEMOSF. Nesse momento, delineava-se uma nova prática do movimento por moradia na cidade de Manaus. Com o processo de institucionalização, surgiram novas práticas entre os atores que provocaram o estabelecimento de novas relações entre o movimento por moradia e o poder local.

*“Todos os movimentos sociais parecem sentir a necessidade absoluta de declarar, de início seu caráter a-partidário. E por isso mesmo, as conexões partidárias são estabelecidas através de dois processos antagônicos, ambos considerados “empíricos”: o clientelismo à direita e a infiltração militante à esquerda. Tanto num caso como em outro, o caráter de “espúrio” deriva do fato de serem considerados, pelos participantes como tentativas de usar o movimento para fins políticos que são definidos fora dele e não por ele.” (Durham, 1984, p. 29-30).*

O não atrelamento do movimento por moradia aos partidos é demonstrado no discurso dos participantes com bastante ênfase. Porém, a presença de membros de partidos, especialmente de políticos no movimento, é bem recebida quando caracteriza apoio às lutas. Entretanto, a vinculação política do movimento de fato, com o atrelamento à direita, ocorre com o processo de institucionalização.

O entendimento das diferentes faces que o movimento urbano por moradia assume em Manaus, especificamente o segmento ligado à liderança religiosa, e dos momentos distintos nos quais ocorrem as lutas, permite-nos considerar as diferentes práticas cotidianas, assim como, a conjuntura das relações sociais foram importantes no processo que resultou

na aliança entre o movimento e a direita. Ou seja, o afã da participação política no processo decisório e a incorporação das demandas populares resultaram no mascaramento das relações de conflito tradicionalmente exercida entre os atores sociais, culminando em estranhas alianças. No caso específico deste movimento, a sua incorporação à condição de funcionário do poder, escamoteou o anseio em dispor dos mecanismos do aparelho estatal para a concessão do direito à terra urbana.

A prerrogativa da criação de uma secretaria municipal e o exercício do poder e dos mecanismos que este dispõe, foi condição da legitimidade política que faltava ao movimento. Observa-se ainda, a postura muito bem intencionada das lideranças em relação ao processo de institucionalização e aos novos mecanismos que estas passariam a dispor para assegurar a legalização ou regularização das áreas ocupadas como agentes institucionais.

A secretaria detinha, naquele momento, os meios necessários para controle exato de toda a situação das áreas ocupadas e para a intervenção nos assentamentos. Assim, a liderança religiosa passou a assumir o papel de interlocutor entre o povo e o governo.

A adesão do movimento ao governo de direita estava vinculada ao compromisso de campanha e à promessa de solução do problema da terra para moradia. No entanto, essa adesão passou por uma decisão de caráter personalista, ou seja, centrada na principal liderança do movimento, que referendava as velhas práticas clientelistas ainda tão presentes na política local. A prática da troca de votos por favores políticos, típico do coronelismo amazônico<sup>11</sup> do início do século passado, evidenciou-se com o pacto político entre a liderança e o candidato.

A própria representação popular não encontra lugar de expressão, uma vez que, a maneira como os pobres “invadem” a política é pautada pelo critério da necessidade ou compaixão, onde a caridade passaria a ser a forma possível de reconhecimento, mediada pelo “benfeitor” (Barreira, 1992, p. 39). O clientelismo, nesse caso, surge com uma barganha política diante do processo de contestação, de certa forma, reconhecendo alguma legitimidade desses sujeitos sociais com a finalidade da manutenção no poder do grupo hegemônico. O voto corresponde assim ao exercício da cidadania com base no discurso clientelista da ajuda.

A promessa de dar terra aos pobres sem-terra através de relações pessoais com os políticos, destaca a tradicional visão de que os poderosos podem dispor dos mecanismos públicos para atender às demandas pontuais, assim como reforça a percepção da pobreza como algo natural (típica do catolicismo tradicional) que depende da caridade alheia. Pois, as

<sup>11</sup> A respeito do coronelismo amazônico, cf. Ribeiro, Marlene (1987).

características filantrópicas que conformam uma dimensão forte dos grupos de poder têm na pobreza urbana um espaço fecundo. É nessa configuração que se reproduzem práticas clientelistas calcadas em “dívidas” e “favores” (Barreira, 1992, p. 41).

Ao que parece, a relação entre os pólos opostos nos conflitos por terra não está centralizada no poder público, mas no latifúndio. Os latifundiários e os grileiros são os inimigos declarados, pois, esses sobrevivem através da especulação urbana e se sustentam no espaço de poder. O poder local é compreendido como um aliado dos especuladores contra o povo até assumir o compromisso de dar terra a quem precisa.

O conceito de complexo financeiro-imobiliário desmistifica a concepção da especulação como algo perverso. Abandonando uma dimensão ética, entende-se que a preservação de vazios urbanos em áreas que aguardam valorização é lícita e mantida pelo mercado. Todavia, tratar da questão da moradia para populações pobres implica em intervenção de prioridade estatal que sinalize com políticas públicas voltadas à reforma urbana e ao déficit habitacional interferindo de maneira objetiva nas desigualdades sociais a que estão submetidos os pobres e, especialmente, na lógica do mercado.

Tudo indica que a questão do direito à moradia e a propriedade como expressão de justiça, base do conteúdo da lei, ou seja, direito expresso na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município, perde o seu significado diante do compromisso político eleitoral. O caráter reivindicativo da luta transforma-se então em atrelamento ao governo, condicionado à barganha pela terra.

Para Barreira (1993, p. 171), a ocupação de terras, ponto inicial do habitar na cidade, acontece na condição de não legalidade, e em princípio torna a relação com os órgãos públicos cheia de desconfiança. No caso do movimento por moradia em Manaus, as lutas por terra viveram processos que passaram da ilegalidade à legitimidade e acabaram por ser absorvidas pelo poder público.

Quando Barreira (1993, p. 175) aborda a “estratégia disciplinar” de tratamento das reivindicações, afirma que estas surgem representadas pelas políticas sociais. A criação da SEMOSF e a institucionalização do movimento parece a “estratégia disciplinar” do grupo político que compõem a arena das representações, no sentido da implantação de uma política que tanto utiliza os mecanismos de governo para o atendimento clientelista da demanda por terra urbana, quanto dissolve o movimento social através de sua incorporação à administração pública.

*“Então, eu fico com essas reuniões de levar essa criatura que vai ter essa dificuldade, mas que futuramente o bairro vai se tornar um bairro bonito, porque o governo tá agora muito mais empenhado,*

*né, a prefeitura tá muito empenhada porque os bairros são bem organizados, né, tem as ruas, tem porque nós exigimos respeito aos espaços que nós deixamos, então é muito mais fácil...*” (depoimento de liderança carismática do movimento).

A incorporação do discurso oficial está presente também no discurso das lideranças, o sentido do movimento se perde em favor das novas regras desse jogo político, e a identidade do movimento se dilui nessa metamorfose. Porém, a postura dessas lideranças, por vezes considerada ingênua frente à ilusão de que a aliança com o poder público solucionaria o problema da terra, pode também ser interpretada como a busca da criação de um canal de diálogo entre os desprovidos do direito à moradia e o poder público.

Mesmo sendo o objetivo da secretaria “desenvolver esforços no sentido de evitar a ocorrência de ocupação de terras de forma desordenada, com uma triagem completa das famílias, evitando a especulação imobiliária”, as ocupações de terras continuaram a ocorrer. A condução destas ocupações era tanto de membros da Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR, antes COMSUR), quanto de lideranças que despontavam em novos grupos que lutavam pelo acesso à moradia. A diferença estava na interlocução com o poder público, pois a repressão era coibida e o assentamento era negociado a partir do diálogo com a secretaria. O trabalho básico da secretaria era a distribuição de terras, principalmente através da regularização das ocupações, e o cadastramento de famílias com vistas ao assentamento. Porém, ao mesmo tempo, as novas ocupações surgiam em vários pontos da cidade, desta feita sem que a ANSUR e a secretaria pudessem ter qualquer controle sobre estas.

A incorporação do movimento na estrutura do poder público local, mais do que um processo de cooptação, resultou numa inversão do campo político da luta que esbarrou no antagonismo e no confronto com posições hegemônicas, ou seja, o jogo de interesses, que perpetuou-se no campo político. Isto foi um empecilho para que os ideais do movimento se materializassem através das políticas públicas, assim como, a incorporação das lutas populares pelo poder público era fictícia e improvável. Neste sentido, as divergências políticas evidenciaram-se em meio às alianças.

Tendo em vista o processo ocorrido em nível nacional trazendo para o campo da administração pública o viés da participação popular nos processos decisórios e colocando no poder partidos de esquerda ou alianças democráticas, o impacto desse fenômeno, de certa forma, não foi absorvido na política amazonense, a qual continuou mantendo as práticas tradicionais imbuídas pelo discurso de defesa dos interesses do povo. Do discurso à prática, os interesses hegemônicos prevaleceram, mesmo considerando os mecanismo de pressão popular.

Quanto à questão da participação popular, tendo a secretaria como “mediador”, nesse caso, o que percebemos de fato foram as tradicionais práticas populistas e clientelistas ressurgindo, travestidas de democracia e de participação popular em atenção às demandas por terra. No caso manauense, esta questão é historicamente tratada de forma desvinculada da instância da política governamental ou através de práticas assistencialistas e imediatistas. Desse modo, o discurso da “inclusão” é revestido pelo despotismo político amazônico e o personalismo dos políticos locais.

A prática da secretaria consistia em “assumir” as áreas de ocupação para a fixação, após todo o trabalho desenvolvido pelos posseiros. A liderança do movimento como funcionária oficial da secretaria, tratava a regularização e o assentamento dessas ocupações com a promoção da distribuição de terra aos cadastrados por ela. As resistências a essa prática da secretaria exercida pela liderança, ocorriam apenas nas ocupações que apresentavam lideranças mais esclarecidas, com competência para o debate sobre os problemas urbanos e a questão dos direitos, e com práticas mais organizadas.

Afirmamos acima que a incorporação de lideranças do movimento à secretaria poderia ser interpretada como a busca da criação de um canal de diálogo entre os desprovidos do direito à moradia e o poder público. A SEMOSF poderia se caracterizar como órgão “mediador” entre os demandantes por terras urbanas em Manaus e os interesses do poder local. No entanto, a atuação desta efetivava-se num sentido meramente pontual, regularizando ocupações e promovendo assentamentos humanos sem apresentar nenhuma proposta de política fundiária, política habitacional ou de reforma urbana. Não se identificava qualquer proposta interna que não significasse pura e simplesmente o assentamento das ocupações promovidas pelos posseiros ou por ela própria, visto que esta não dispunha de terras públicas e para atender a fila de inscritos na secretaria precisaria criar alternativas. Ou seja, a prática da secretaria estava totalmente deslocada das demandas dos movimentos sociais urbanos no âmbito nacional.

Acreditamos que destes entraves políticos resultaram posteriormente no abandono da secretaria por parte de algumas lideranças originadas do movimento, que se retiraram indignadas com os abusos das práticas clientelistas e, sobretudo, de cunho político-eleitoreiras que tomaram conta da instituição. Assim, a institucionalização do movimento social em secretaria e a continuidade das ocupações promovidas pelas dissidências, revela mais do que a face oculta do movimento e o mero conflito interno entre os atores que o compõem.

O movimento social por moradia em Manaus estruturou sua luta partindo da perspectiva da carência e solidariedade para a perspectiva de lutas por direitos e cidadania, desenvolvida a partir da interface



com as entidades da sociedade civil e com os partidos de esquerda. Contudo, a questão da cidadania ficou em xeque diante do processo de institucionalização e com a inversão da perspectiva de luta por direitos.

Os membros do movimento que passaram a fazer parte da secretaria assumiram a institucionalização como se esta representasse a conquista do direito à moradia conquistado, o que de fato não aconteceu na verdade, o direito à moradia passou a ser o instrumento das práticas tradicionalmente desenvolvidas pelo poder público, evidenciando as tensões e os conflitos históricos entre o movimento social e o poder instituído.

A institucionalização do movimento colocou em evidência a funcionalidade das ocupações para o poder público em Manaus, visto que as políticas públicas direcionadas para o setor da moradia e os problemas urbanos de maneira geral tinham sido frágeis e pouco eficientes, tanto no sentido da democratização necessária do espaço urbano quanto na abertura de canais de participação popular para a gestão dos recursos públicos. As ocupações constituíram-se como opção de moradia da população pobre, constantemente excluída e periferizada do espaço urbano em Manaus. Por outro lado, essas serviram aos interesses do poder público, tendo em vista tanto as tradicionais práticas político-eleitorais, como ausência de propostas claras e consistentes capazes de administrar a ocupação do espaço urbano em Manaus.

No final da década de 1990, a inconsistência das propostas de políticas voltadas para atender às demandas urbanas compreende um fenômeno gerado a partir dos processos desenvolvidos na trajetória histórica das lutas urbanas, em especial daquelas por moradia, em confronto com as respostas do poder público em Manaus.

Nota-se que ao longo do século, mas sobretudo nos períodos mais recentes, o processo brasileiro de urbanização revelou uma crescente associação com a pobreza, cujo *locus* passa a ser cada vez mais, a cidade e sobretudo, a grande cidade (Santos, 1993, 10). É a partir do processo de exclusão e de pauperização da população moradora da cidade que vão se expressar as insatisfações individuais e coletivas, provocando o aparecimento de lutas organizadas pela conquistas dos direitos sociais negados. Em Manaus, este processo torna-se evidente nas décadas de 1980 e 1990.

A SEMOSF foi criada com a finalidade de conceder lotes à população de baixa renda, regularizar ocupações e reprimir a “indústria da invasão”. A secretaria passou a utilizar os mesmos critérios de distribuição de lotes adotados originalmente pelo movimento por moradia. Esse processo institucionalizou o movimento, o que fez mudar radicalmente sua relação com o Estado, perdendo o seu caráter contestatório de enfrentamento do poder público local no processo de correlação de forças, pactuando

com a prefeitura e instituindo-se como secretaria. Várias lideranças do movimento se integraram à SEMOSF e alguns ainda continuam como funcionários da secretaria.

No final dos anos 1990, a SEMOSF vinha assumindo papel e funções um pouco diferenciadas em relação ao seu processo de implantação, a partir da saída da principal liderança do seu quadro funcional. A administração do poder público local mantinha ainda uma política de doação de lotes e regularização de ocupações, porém era evidente a ausência de uma política fundiária.

Apesar do processo de institucionalização, novas formas de manifestação da população de excluídos ressurgiam, configurando-se em novas organizações, os sem-terra, os sem-teto, e os alagados. Essas organizações entraram numa relação de embate e cobrança de providências da prefeitura, contudo, elas não rompiam com o caráter funcional atribuído pelo poder às ocupações.

A análise da prática realizada pela secretaria, no tocante ao acesso à moradia das populações pobres, traduzia um tipo de postura política do poder público local frente à problemática da moradia, que ao mesmo tempo absorvia o discurso político e travestia-se de movimento, provocando a inversão das práticas sociais destes, legitimando uma prática de doação de lotes para assentamento e regularização de ocupações. Por outro lado, estimulava a chamada “indústria da invasão”, permitindo os loteamentos irregulares e as práticas especulativas que surgiam entre os próprios “invasores”, que adotavam a prática de receber o lote, vender e depois ocupar outras áreas aguardando regularização.

A secretaria, entrou em confronto com as novas lideranças dos movimentos sociais por moradia. As ocupações passaram a ser reprimidas com base na prática de doações de lotes, ou seja, se a administração pública doava lotes para as populações carentes mediante triagem, não haveria necessidade de ocupações irregulares. No entanto, estas medidas clientelistas não solucionaram o problema, pois, quanto maior a oferta dos lotes, mais o problema se ampliava, principalmente com o processo migratório para a cidade. A partir daí restabeleceram-se as relações de confronto entre poder público e o movimento e a perspectiva de participação do movimento na instância governamental se diluiu.

### **Considerações finais**

É importante lembrar que movimento por moradia em Manaus atravessou fases diferentes, que dizem respeito à identidade do movimento enquanto sujeito coletivo e à relação estabelecida com o Estado, as quais poderíamos classificar em quatro fases básicas, que não têm

necessariamente relação com a cronologia: 1) Rebelião/Repressão; 2) Organização/Reconhecimento de Legitimidade; 3) Cisão/Novo direcionamento político; 4) Institucionalização/Clientelismo. Neste artigo estamos nos referindo ao segmento do movimento que permaneceu atrelado à liderança religiosa e carismática após a cisão. Por outro lado, cabe ressaltar que as fases não são estanques, mas de certa forma predominam em um ou em outro período da trajetória do movimento.

Quanto à primeira fase consideramos as ocupações ocorridas a partir da indignação e da carência, e a Igreja torna-se, uma aliada fundamental, enquanto a luta pelo direito à terra soa como usurpação, abuso, e é reprimida com austeridade pelo poder público. A segunda fase, representa o momento em que o movimento começa a ganhar visibilidade no cenário político e sua luta ganha legitimidade na sociedade. As cobranças para a solução do problema da moradia contam com o apoio de outros segmentos significativos, como por exemplo a Comissão Pastoral da Terra e a imprensa. Além disso, o movimento ganha um caráter de maior organização através da articulação com entidades nacionais, primeiramente com Comissão do Solo Urbano (COMSUR) e posteriormente com a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR). A terceira fase, caracteriza-se pelo rompimento interno entre as lideranças, provocado pelas divergências de posições em relação à forma política de condução da luta. A desarticulação interna divide o movimento em um segmento oposicionista ao poder político instituído, o qual atravessa um processo de refluxo, e o outro segmento que mantém a opção preferencial pelos pobres através do ideal cristão e parte em busca de alianças políticas com o poder local. Neste segmento, o direcionamento político concentra-se nas decisões tomadas pela liderança carismática. A Quarta fase consiste no processo de institucionalização do movimento originado de alianças entre as lideranças do movimento e os políticos de direita através de compromisso eleitoral. Foi esse processo que determinou a posterior extinção deste segmento do movimento.

O processo de institucionalização do MST (urbano) em SEMOSF e as regularizações de invasões resumem-se numa política de “benesse”, que se expressa no caráter de funcionalidade do movimento por moradia, pois o próprio poder local transfere para ela as alternativas da moradia da população de baixa renda, colocando-a à reboque de suas práticas.

O frágil planejamento urbano, visto que o plano diretor em vigor estava extremamente defasado e as mudanças instituídas com a lei nº 287/95 não alteraram significativamente as formas tradicionais de intervenção, apenas se adequaram a uma proposta de modernização que pretendia transformar Manaus, ou melhor, transformar as áreas nobres e de balneários da cidade em centros urbanísticos, o que poderá ser assegurado em lei de proteção a estas áreas. Isto tem demonstrado,

no mínimo, um inversão das prioridades, que põe em contradição os problemas sociais e as políticas públicas, em especial no trato da questão da moradia claramente expostas nos conflitos urbanos, ratificando mais uma vez o hiato entre o econômico e o social.

Desta forma, entende-se que as políticas públicas voltadas para o setor da moradia, nesta realidade específica não têm considerado o aspecto fundamental da problemática habitacional, ou seja, estas desconsideram a perspectiva da moradia com direito humano básico, este aparece sempre de forma tangencial nas políticas enquanto se coloca com ingrediente fundamental nas lutas promovidas pelo movimento social, mesmo quando este incorporou-se ao poder público.

Como já afirmamos anteriormente, a institucionalização do movimento colocou em evidência a funcionalidade das ocupações para o poder público em Manaus, pois não promoveu a necessária democratização do espaço urbano, na abertura de canais de participação popular para a gestão dos recursos públicos, da mesma forma como manteve as tradicionais práticas político-eleitorais, apesar de todo processo de luta e conquista de direitos promovidos pelo movimento por moradia ao longo das décadas de 1980 e 1990 e ainda que este tenha representado um contra-poder.

## Bibliografia

- ANTE-PROJETO Reforma Urbana em Áreas de Risco. Manaus: SEMAC, 1989.
- AGENDA Habitat. União dos Movimentos Sociais de Moradia, 1997.
- ARAÚJO, Lucineide Pereira de. *O pacto: metamorfismo do Movimento dos Sem Terra em SEMOSF*. TCC. Manaus: FUA, 1994.
- BARREIRA, Irllys Alencar F. *O reverso das vitrines: conflitos urbanos e cultura política em construção*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1992.
- BENTES, Rosalvo Machado. *A Zona Franca e o processo migratório para Manaus*. Belém, 1983. Dissertação (Mestrado).
- BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- CACCIA BAVA, Silvio. Democracia e poder local. In: VILLAS-BÔAS, Renata (Org.). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994. p. 3-10.
- CENSO demografico, Amazonas. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. São Paulo: Globo, 1991. v. 2.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Org. e trad. de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- GONÇALVES, Maria da Conceição Vasconcelos. *Favelas teimosas: luta por moradia, Brasília, década de 80*. São Paulo, 1995. Tese (Doutorado) – PUC.

- JACOBI, Pedro. Movimentos populares urbanos e respostas do Estado: autonomia e controle vs. cooptação e clientelismo. In: BOSCHI, Renato Raul (Org.). *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. p. 145-179.
- \_\_\_\_\_. Movimentos sociais urbanos numa época de transição: limites e potencialidades. In: SADER, Emir (Org.). *Movimentos sociais na transição democrática*. São Paulo: Cortez, 1987. p 11-23.
- LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1972.
- LEI n.º 287, 23 de maio 1995.
- LEI Orgânica do Município de Manaus (LOMAN). Manaus: Câmara Municipal, 1990.
- MELO, Marcus André B. C. de. Políticas públicas e transição democrática: notas sobre o reformismo conservador na política social e de habitação no Brasil 1974-1984. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (Org.). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1989. p.169-189.
- MELO, Mário Lacerda de; MOURA, Hélio A de (Coord.) *Migrações para Manaus*. Recife: FUNDAS, Ed. Massangana, 1990.
- NUNES, Brasilmar Ferreira. *A permanente atualidade da Sociologia Urbana*. Brasília-DF, 1997a. (Mimeogr).
- \_\_\_\_\_. *Diagnóstico sobre a realidade urbana de Rondônia*. Brasília, 1998. (Texto preliminar, mimeogr.).
- PARECER acerca do projeto de lei que institui o Plano Diretor Urbano da Cidade de Manaus. São Paulo: ANSUR, 1994.
- PLANO de Desenvolvimento Local Integrado da Cidade de Manaus (PLAMAN), Lei n.º 1213, 02 maio/1995.
- PROJETO de lei que institui o Plano Diretor da Cidade de Manaus. Manaus, [s/d].
- PROJETO de Plano Diretor Alternativo para a Cidade de Manaus. Manaus, 1993.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O mandonismo local na vida política brasileira*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976
- REIS, Elisa Pereira. Políticas públicas na transição democrática. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (Org.). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1989. p. 91-104.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio Janeiro: Ed. UFRJ, 1996. p. 13-32.
- RIBEIRO, Marlene. *De seringueiro a agricultor – pescador a operário metalúrgico*. Belo Horizonte, 1987. Dissertação (Mestrado).

- RIBEIRO FILHO, Vitor. *Mobilidade residencial em Manaus: uma análise introdutória*. Rio de Janeiro, 1997. Dissertação (Mestrado) – UFRJ.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1991.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SALAZAR, João Pinheiro. *O abrigo dos deserdados: estudo sobre a remoção dos moradores da Cidade Flutuante e os reflexos da Zona Franca na habitação da população de baixa renda*. São Paulo, 1985. Dissertação (Mestrado) – USP.
- \_\_\_\_\_. *O novo proletariado industrial de Manaus e as transformações sociais possíveis*. São Paulo, 1992. Tese (Doutorado) – USP.
- SANTOS, Carolina Cassia Batista. Exclusão social e lutas por moradia na cidade de Manaus. *Ser Social*, Brasília, n. 3, jul/dez. 1998.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1993.
- SANTOS, Stael Starling Moreira dos (Coord.) Saneamento básico e problemas ambientais no município de Manaus. *Revista Brasileira de Geografia e Estatística*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 114, p. 1-216, jan./dez. 1993.
- SCHERER, Elenize Faria. *Assistência aos desassistidos manauaras*. São Paulo, 1989. Dissertação (Mestrado) – PUC.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Política habitacional brasileira: verso e reverso*. São Paulo: Cortez, 1989.
- SOUZA, Francimeire S. *Os movimentos sociais pelo solo urbano na cidade de Manaus: tendências e desafios*. Manaus, 1994. (Mimeogr.).
- SOUZA, Márcio. *Breve história da Amazônia*. São Paulo: Marco Zero, 1994.
- TELLES, Vera da Silva. Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. *Tempo Social, Rev. Sociologia da USP*, v. 2, n. 1, p. 23-48, 1990.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: VILLAS-BÔAS, Renata (Org.). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: PÓLIS. 1994. p. 43-53.