



**IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
V SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
IV CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Eixo: Direito à cidade

**Risco e moradia durante a pandemia em Macapá: o caso da
reocupação da Baixada do Mucajá**

Laercio Gomes Rodrigues¹

Miquéias Serrão Marques²

Resumo: A temática central deste trabalho é o direito à cidade, com foco nos segmentos sociais que reivindicam o usufruto das estruturas urbanas. O olhar empírico volta-se para a reocupação da Baixada do Mucajá, em Macapá-AP, em 2021. O método de pesquisa é processual e engajado. O objetivo é compreender como segmentos sociais, que disputam o direito à cidade, lidam com a ameaça de despejo em plena pandemia. Constatou-se que os moradores vivem tensionados pela iminência de sofrerem despejo, e que não contam com apoio do Estado, que, por seu lado, opera regimes urbanísticos contrários as demandas desse segmento.

Palavras-chave: Direito à cidade; Redes solidárias; Ocupação espontânea.

Abstract: The central theme of this work is the right to the city, focusing on the social segments that claim the usufruct of urban structures. The empirical look turns to the reoccupation of Baixada do Mucajá, in Macapá-AP, in 2021. The research method is procedural and engaged. The objective is to understand how social segments, which dispute the right to the city, deal with the threat of eviction in the middle of the pandemic. It was found that the residents live under tension due to the imminence of being evicted, and that they do not have the support of the State, which, in turn, operates urban planning regimes contrary to the demands of this segment.

Keywords: Right to the city; Solidarity networks; Spontaneous occupation.

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (PPGCS–UFBA). Sociólogo da Secretaria Estadual de Assistência Social, do Governo do Amapá (SEAS/AP). E-mail: laerciogorodrigues@gmail.com

² Cientista Político, Secretaria Municipal de Assistência Social/SEMAS/PMM (Sociólogo/Diagnóstico Socioterritorial) e Mestre em Ciência Política (PPGCP/UFPA), serraosms@gmail.com



1 Introdução

As sociedades modernas podem caracteriza-se por uma profunda desigualdade social cujo desdobramentos alcançam, inclusive, o ambiente construído. Assim, entende-se que as cidades, como obra das mãos humanas, refletem à imagem e semelhança daqueles que as elaboram.

Sociedades orientadas por um *ethos* de concentração de riqueza geraram e mantém realidades urbanas favoráveis aos que se encontram em posições de prestígio e de poder; e, realidades urbanas desfavoráveis aos que não estão nessas referidas posições. Tanto os domínios quanto as exclusões extrapolaram as antigas barreiras nacionais, propagando-se nas mais diversas escalas, do local ao global, dilatando, ao máximo, as expressões das desigualdades sociais. Essa é uma típica descrição das assimetrias sociais compartilhadas pelas mais diversas cidades, do Norte ao Sul Global; e, as cidades brasileiras não fogem à regra (BAUMAN, 2009; APPADURAI, 2013; CALDEIRA, 2000).

Ainda nessa perspectiva, pode-se mencionar outra característica das sociedades contemporâneas, qual seja, suas estruturas urbanas são forjadas para dar funcionalidade a realização do sistema capitalista, muito mais do que viabilizar o fluxo de mercadorias, às cidades em si são fetichizadas como se mercadorias fossem. Desse modo, às gestões públicas/urbanas são fortemente orientadas e atravessadas por modelos empresariais que tomam a “coisa pública” como um negócio à venda, e por isso, a cidade deve ser competitiva para atrair investidores globais, que buscam *cidades empresariais* com capacidades de garantir retorno financeiro a curto/médio prazo, e com menores riscos³ (VAINER, 2020; DARDOT & LAVAL, 2016).

Emergem dessa nova ordem um “tipo de cidade” que convergem às necessidades de produção e consumo global e aos preceitos ditos civilizados, um exemplo são os “condomínios fechados” ou “enclaves fortificados” que tem a intenção de proteger e evitar as sociabilidades que ocorrem nos espaços públicos, descartando, assim, a possibilidade de integração desses segmentos sociais à comunidade a qual se inserem (Caldeira, 2020; Arantes, 2011; Bauman 2009).

Nem toda a população conseguem forjar-se ao modelo de produção e consumo imposta pela ordem econômica: um número volumoso de indivíduos é subjugado e

³ Dardot & Laval (2016) vão mais a diante, analisam as implicações do neoliberalismo, sua constituição e apontam que ele extrapola os limites de um doutrinamento ou de uma ideologia, figurando em uma nova racionalidade do mundo, tal *ethos* estrutura e organiza as ações dos governantes, e, orienta a conduta dos governados.



descartado, que endossam novos espaços abandonados e desmembrados, colocados à distâncias para se evitar o contato (BAUMAN 2009).

Os exemplos do tipo de espaços são inúmeros e se espalham por todo o planeta, como mencionado por Michel Agier:

Os acampamentos e conjuntos habitacionais para trabalhadores temporários; as zonas de trânsito de longa duração para agrupamento dos estrangeiros “em situação irregular” e dos que pedem asilo; as antigas áreas industriais, prédios em ruínas ou abandonados, habitações vazias, invadidas ou ocupadas de forma duradoura como *squats*; *campings* habitados por viajantes estabilizados mas sem endereço fixo; os campos de deslocados criados na periferia das grandes cidades africanas; os campos e aldeias de refugiados vivendo sob o regime do governo humanitário e do controle policial; os acampamentos auto-estabelecidos e autodenominados *jungles* [selva] ou *ghettos*, geralmente considerados como os mais “clandestinos” e constantemente ameaçados de desaparecimento. (2020, p. 448).

Além dessas mencionadas, “Juntam-se à tropa mais antiga e estabilizada das margens urbanas: as periferias de favelas, as invasões da América Latina, os bairros “espontâneos” ou “déguerpis” [despejados] da África” (AGIER, 2020, 449).

Há de se mencionar que o fazer cidade não se reduz aos modelos hegemônicos, de regimes de ordenação urbanos elegidos e legitimados, quer seja pelo capital, quer seja pelo Estado. Assim, nas margens urbanas, esses sujeitos sociais elaboram respostas que, minimamente, são condizentes com as suas necessidades urgentes por moradia e existência, são nesses/desses lugares, com tipos de estabelecimentos precários, que serão transformadas as cidades do amanhã (AGIER, 2011; AGIER, 2020).

Esse também é o caso analisado por este trabalho, a reocupação da Baixada do Mucajá, que fica situada ao lado do Conjunto Habitacional Mucajá (CHM), a qual integra uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), que por sua vez, está localizada em uma importante área valorizada da cidade de Macapá. O surgimento da reocupação da referida área coadunasse a outros movimentos locais e nacionais, de indivíduos e famílias que se viram mais fragilizados em contexto de crises pandêmica e econômica, e, rascunham respostas às suas demandas prementes.

Procura-se analisar e compreender o fazer cidade “por cima dos ombros” dos atores sociais urbanos que contam com menores capacidades econômicas. O objetivo dessa investigação maior é compreender como esses segmentos, que lutam pelo direito à cidade, tratam de ameaças de despejos em plena pandemia. Abordam-se questões de ampliação de riscos às famílias, redes de solidariedade e a ação da gestão pública local.



2 Caminhos da pesquisa

Esta investigação ocorreu durante o ano de 2021, momento em que a crise sanitária pela Covid-19 se intensificou nas cidades brasileiras, sobretudo nas regiões do Norte e Nordeste do Brasil. O recorte espacial é a ocupação espontânea da Baixada do Mucajá, que fica ao lado do CHM – ambos, situados em uma ZEIS, conforme está identificado no Plano Diretor de Macapá (MACAPÁ, 2004), cidade *lócus* da investigação.

O tipo de pesquisa adotada é orientado por uma antropologia urbana realizada junto aos interlocutores em seus territórios; assim, o saber especializado advém, necessariamente, de uma relação processual estabelecida com as pessoas envolvidas no campo de investigação (AGIER, 2015; MAGNANI, 2002).

Além disso, busca-se construir, processualmente, uma pesquisa engajada, cujo princípios orientadores epistemológicos abrangem um comprometimento tanto ético quanto político com as pessoas implicadas no campo, envolvimento em suas lutas, compartilhamento de saberes e experiências, etc.

Esse tipo de posicionamento não descredita ou impossibilita à prática um controle epistêmico-metodológico e uma análise crítica rigorosa, que caracterizam às pesquisas acadêmicas; ao contrário, esse modo de proceder abre novas perspectivas, aos pesquisadores e aos sujeitos envolvidos no campo, que passam a manter relações de interesses e trocas mais equilibradas para ambos os lados, e, construir e compartilhar novos caminhos pautados no chão da realidade, de onde a vida e o saber são fecundados (GLEDHILL & HITA, 2019).

No que concerne a metodologia, diversos procedimentos foram adotados, que lastreiam a investigação, sendo as principais: a) pesquisa de campo, com diversos desdobramentos, como: 1. Observação não participante, consistiu em observar o local da ocupação, descrevendo sua organização e disposição espacial, a tipificação dos materiais construtivos, serviços (in)existentes etc.; 2. Entrevistas semiestruturadas, foram entrevistados os moradores e as lideranças comunitárias da ocupação e do Conjunto Habitacional Mucajá. As entrevistas ocorreram de forma presencial (fez-se uso de questionário e de equipamento eletrônico de gravação); 3. Conversas informais, manteve-se diálogos permanente com os moradores e lideranças da ocupação e do Conjunto Mucajá.

Deve ser mencionado que, todas as atividades realizadas presencialmente seguiram rigorosamente às orientações das autoridades sanitárias com vistas a minorar os riscos de adoecimento dos pesquisadores e dos interlocutores por Covid-19.



3 Crise habitacional na pandemia: a reocupação da Baixada do Mucajá

A ocupação espontânea do Mucajá ocorreu em 2021. E está localizada em uma valorizada área urbana de Macapá, próxima a orla do Rio Amazonas, integrando-se a uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). A ocupação agrega mais de cem famílias, cujas condições habitacionais são precárias.

A área em questão foi palco de uma primeira ocupação, na década de 1980, dando origem a Baixada do Mucajá⁴. E, em 2011, a Prefeitura Municipal de Macapá (PMM) realizou a transferência para o Conjunto Habitacional Mucajá (CHM), que está situado nas proximidades, ficando a área devoluta.

Transcorridos 10 anos dessa transferência, o antigo lugar da baixada foi reocupado. A reocupação foi motivada, sobretudo, pela crise pandêmica e econômica que fragilizou indivíduos e famílias em todo o globo, cujos efeitos solaparam direitos básicos, como o direito à moradia. Em contexto nacional, movimentos de ocupação disseminaram-se por todo o país, e, famílias e indivíduos se viram constrangidos por políticas de despejos.

Como mencionado, políticas remocionistas atuaram como mais uma pressão sob os corpos das populações mais pobres, que se viam desamparadas, sem ter onde morar. Esse problema foi geral, que levou à Câmara dos Deputados Federal, a propor o impedimento, via força de lei, de implementar políticas de despejo ou de desocupação de imóveis urbanos, até dezembro de 2021 (BRASIL, 2021).

Assim, movimentos sociais organizados, instituições correlacionadas ao tema do direito à moradia e à cidade, bem como Defensorias Públicas de diversas unidades da federação lançaram a “*Campanha Nacional de Despejo Zero*” que, dentre outros objetivos, busca monitorar as denúncias e também levantar os casos que chegam de todo o país. Entre o mês de março de 2020 a 06 de junho de 2021, 14.301 famílias foram despejadas em plena pandemia. A Campanha monitora 85 mil famílias que vivem sob ameaça de despejos, dentre essas, 230 famílias são do Amapá (LABCIDADE, 2021).

No contexto local macapaense, observam-se diversos movimentos urbanos de ocupação, tanto de áreas públicas relacionadas e/ou integradas aos conjuntos habitacionais ocupados, quanto de áreas de projetos de habitações (obras paralisadas). Pode-se afirmar

⁴ O nome do lugar “Mucajá” faz referência ao tipo de palmeira que abundava no local ocupado na década de 1980.



que, não se trata de um movimento isolado e descontextualizado, pois, em Macapá (bem como em outros lugares pelo Brasil) os atuais movimentos urbanos por moradia, vêm à tona em um momento de forte depressão econômica (casada com a crise sanitária) e alargamento do *déficit* habitacional, que são sentidas com mais pungência na base da pirâmide social, cujos indivíduos precisam sanear suas demandas elementares por moradia.

Em sua maioria, são famílias que se viram estranguladas pela recessão econômica e que não conseguiram manter-se como inquilino no mercado de aluguel de imóveis; juntas, elas trazem para a cena pública/urbana suas demandas básicas não respondidas.

Identificamos 4 movimentos de ocupação em Macapá, ocorridos entre os meses de abril a julho de 2021. O Mucajá é o primeiro a ser noticiado, cuja ocorrência se deu em abril; em seguida, tem-se a ocupação do Conjunto Habitacional Congós – Zona Sul (cujas obras estão paralisadas há 10 anos), em maio de 2021; depois, uma área pertencente à União, localizada no Bairro Brasil Novo – Zona Norte, também em maio de 2021; e, por último, a ocupação da área ao entorno do Conjunto Habitacional Mestre Oscar Santos – Zona Norte, em julho de 2021.

Os movimentos de ocupações em Macapá distribuem-se nas Zonas Norte e Sul. Suas ações são caracterizadas por operarem em áreas públicas (da União, Estadual e/ou Municipal) direcionadas, em sua maioria, a programas habitacionais, sendo esses já implementados ou em vias de implementação. Tais movimentos de ocupação, exitosos ou não, por si e coletivamente, forjam-se em atores urbanos que exercem pressão política que, por sua vez, conclama a implementação do direito à cidade, por meio da moradia.

A presença desses movimentos figura em uma denúncia ética ao tipo de política urbana, cuja implementação tem seguido excessivamente preceitos mercadológicos, deixando de fora princípios constitucionais de cidadania, que é a base do estado de direito. Até o mês de julho de 2021, das 4 ocupações citadas, as que ficavam na Zona Norte foram desfeitas: No Conjunto Mestre Oscar 70 famílias sofreram despejos; no Brasil Novo não foi possível identificar a quantidade de despejados.

Quanto à área da Baixada do Mucajá, embora ameaçados de despejos, seus integrantes permaneceram no local. Um aspecto que merece destaque diz respeito a topografia acidentada do local que foi reocupado, o que favorece ocorrência de deslizamentos e inundações. Assim, moradores dessa ocupação lidam com riscos sobrepostos: ambiental, de adoecimento (por Covid-19 ou por ausência de saneamento básico), e, de despejo.



No que se refere aos materiais utilizados nas construções das moradias precárias no Mucajá, esses são de baixíssima qualidade e reaproveitados, advindos, em sua maioria, de doativos. As doações são resultados de uma frágil, mas importante rede de solidariedade que interliga membros da ocupação, seus familiares e amigos, conhecidos e desconhecidos, que esquadrinham soluções inéditas as suas prementes demandas por moradia.

Organismos públicos e instituições filantrópicas não integraram essa rede solidária, exceto o “Movimento Comunitário da Comunidade Amigos do Mucajá”, uma organização de moradores do CHM, que passou a apoiar a permanência dessa ocupação. Tal posicionamento ocorre por se ter clareza que os integrantes da reocupação são oriundos do próprio CHM e são, em sua maioria, filhos dos donos dos apartamentos que cresceram e constituíram famílias e que precisam de um lugar para morar.

Quanto à organização dos ocupantes do Mucajá, ela é efêmera. Seu surgimento é momentâneo e serve para solucionar questões urgentes, sendo dissolvida em seguida; mulheres assumem posições de destaque, elas lideram os pedidos de doativos, além de buscar diálogo com a gestão pública, na tentativa de conjurar as ameaças de despejo.

No que tange à atuação da gestão pública, a primeira medida tomada no local foi notificar os ocupantes. Depois, estabeleceu prazos para desocupação sob risco de, compulsoriamente, “botar abaixo” os casebres. Derrubou, com uso de tratores, áreas demarcadas pelos ocupantes. E, prometeu inserir os ocupantes no *Benefício do Aluguel Social*, mas sem esboçar um mínimo de planejamento para o pós término desse benefício, ficando os ocupantes sem perspectivas posteriores.

Os moradores, apesar de ameaçados, permaneceram no local, e, a prefeitura paralisou o plano de despejo. Com base em experiências de amigos e parentes, moradores rejeitaram o *Aluguel Social*, pois acreditam que a sua concessão tende a ser morosa e desarticuladora do movimento.

Constatou-se que as políticas acionadas pela prefeitura coadunam-se ao tipo de tratamento dispensado aos sem-teto. Frangella e Rui (2017) afirmam que a presença abjeta desse público induzem à criação de políticas de controle, repressão e de vigilância, mas também de assistência e ajuda, ainda que pontual.

A potência e fragilidade dos sem-teto reside no fato de irem contra interesses de projeções urbanísticas do uso do solo, especialmente nas áreas centrais das cidades nas que ocorrem esse tipo de aglomerações. Nessas áreas, os territórios liminares são criados, funcionando ora como abrigo e proteção, ora como locais de maior perigo e violência para



esse público. São nas margens urbanas, conforme explica Agier (2020), que estabelecimentos precários se transformam em rascunhos de cidades.

Nota-se que a gestão pública local privilegia, em sua política, um regime urbano mais alinhado à implementação de projetos elistas, ouvidando sujeitos urbanos envolvidos e mais vulneráveis. Por seu lado, esse sujeitos, com apoio de uma rede de solidariedade, erguem, precariamente, suas moradias e desse lugar desafiam os preceitos urbanísticos autocráticos, e a forma de pressionar é bastante condudente, sua existência e moradias contrapostas à ordem urbana imperante.

4 Conclusões

Vimos que a gênese da ocupação espontânea do Mucajá, situada em uma valorizada área de Macapá, ocorreu nos primeiros meses de 2021 e está relacionada a um movimento mais amplo, com expressões do local ao global. Mesmo em um contexto atravessado por uma pandemia, os membros da ocupação vivem sob tensão, ameaçados de despejo por parte da gestão pública local.

O risco de sofrerem despejo, juntamente com os riscos de adoecimento, bem como os possíveis riscos a integridade física devido a topografia do local, desenham, por si, um ambiente hostil, mas que vai sendo atenuado, em certa medida, pelas redes de solidariedade, ainda que essas sejam frágeis, mas elementares para permanência no local.

Observou-se que, as ações estatais e as redes de solidariedade orbitam como forças opostas na ocupação: a presença estatal busca resguardar e controlar o uso do solo para fins urbanísticos, esses, por sua vez, não contemplam as demandas das populações mais vulneráveis que aí estão situadas, ainda que temporariamente; por outro lado, as redes solidárias intracomunitárias, operam como amparo em meio aos percalços de riscos aos quais esses moradores estão submetidos. Identificou-se, assim, formas distintas de proceder do poder público e da sociedade civil frente às questões prementes da vida do segmento social envolvido.

No local, a gestão pública agiu no descompasso de uma política protetiva às populações em plena pandemia. Quanto a sociedade civil, sua atuação traduz-se em uma rede de solidariedade que alcança as pessoas desse lugar, fornecendo-lhe subsídios mínimos.



Destarte, a presença física desse segmento social mais vulnerável, constituído por sem-tetos que ocupam áreas privilegiadas e centrais, vão rascunhando uma cidade a margem, que surge em um territórios liminares, marcados por precariedades, efemiradades, mas, sobretudo, é desse lugar que esses sujeitos sociais desafiam os ordenamentos urbanos autocráticos e reivindicam a concretização do direito à cidade.

Referências

AGIER, Michel. **Antropologia da cidade**: lugares, situações, movimentos. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2011.

_____. **Encontros etnográficos**: interação, contexto, comparação. São Paulo: Editora Unesp e Edufal, 2015.

_____. Onde se inventa a cidade do amanhã. Deslocamentos, margens e dinâmicas das fronteiras urbanas. Em Gledhill, J.; Hita. M. G. e Perelman. M. (Orgs). **Disputas em Torno do Espaço Urbano. Processos de [re]produção/construção e apropriação da cidade** (pp. 445-460). EDUFBA, 2020. 2.^a ed. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/32661>. Acesso em jan. 2022.

APPADURAI, Arjun. Housing and Hope. **Places Journal**, março 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.22269/130305>. Acesso em set. 2021.

ARANTES, Rafael de Aguiar. **Fugindo dos “males” da cidade**: os condomínios fechados na grande Salvador. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). UFBA. Salvador, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/12010/1/Fugindo%20dos%20Males%20da%20Cidade%20-%20Rafael%20de%20Aguiar%20Arantes.pdf>. Acesso em set. de 2021.

BAUMAN, Zygmunt, **Confiança e medo na cidade**. Tradução de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.

BRASIL. **Lei nº 14.216**. DOU. Brasília, 08/10/2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14216.htm. Acesso em jan. 2022.

CALDEIRA, Teresa P. do Rio. **Cidade de Muros**: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo: Editora 34/Edusp., 2000.

DARDOT, Pierre & LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

FRANGELLA, Simone & RUI, Taniele. Corpos precários: apontamentos para a relação entre corpo e cidade. Política e Trabalho. **Revista de Ciências Sociais**, 2017, n. 47, p. 23-38. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/politicaetrabalho/article/view/36734>. Acesso em nov. 2021.

GLEDHILL, John & HITA, Maria Gabriela. Organizações de base comunitária e direitos à cidade em Salvador (BA-Brasil): uma experiência de fazer pesquisa engajada. *In*: LOW,



Setha, coord. – **The Routledge Handbook of Anthropology and the City**, p. 283-296. London & New York: Routledge, 2019. Disponível em: <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/18121.pdf>. Acesso em out. 2021.

LABCIDADES (2021). **Despejo Zero**: 14.300 famílias foram despejadas entre março de 2020 e junho de 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/despejo-zero-14-300-familias-foram-despejadas-entre-marco-de-2020-e-junho-de-2021/>. Acesso em dez. 2021.

MACAPÁ. **PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL DE MACAPÁ**. Prefeitura Municipal de Macapá. Macapá, 2004. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-macapá-ap>. Acesso em out de 2021.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: 2002, vol. 17, n. 49. p. 11-29. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/KKxt4zRfvVWbkbqsfQD7ytJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em out. 2020.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre estratégica discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.