

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS GERAIS
INSTITUTO DE CIENCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

Claudia Peçanha da Trindade

"Não se faz omelete sem quebrar os ovos"

Política Pública e Participação Social no PAC
Manguinhos - Rio de Janeiro

Niterói

2012

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS GERAIS
INSTITUTO DE CIENCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

Claudia Peçanha da Trindade

"Não se faz omelete sem quebrar os ovos"

Política Pública e Participação Social no PAC
Manguinhos - Rio de Janeiro

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação de
História Social da Universidade Federal Fluminense
como requisito parcial para a obtenção de grau de
Doutora em História.

Professora Orientadora: VIRGÍNIA FONTES

Niterói

2012

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

T833 Trindade, Claudia Peçanha da.

“Não se faz omelete sem quebrar ovos”. Política pública e participação social no PAC Manguinhos – Rio de Janeiro / Claudia Peçanha da Trindade. – 2012.
244 f. ; il.

Orientador: Virginia Maria Gomes de Mattos Fontes.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2012.

Bibliografia: f. 232-238.

1. Programa de aceleração do crescimento. 2. Política pública. 3.
Urbanização de favela. I. Fontes, Virginia Maria Gomes de Mattos. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. III. Título.

CDD 307.3364

Claudia Peçanha da Trindade

"Não se faz omelete sem quebrar os ovos"

**Política Pública e Participação Social no PAC
Manguinhos - Rio de Janeiro**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação de
História Social da Universidade Federal Fluminense
como requisito parcial para a obtenção de grau de
Doutora em História.

Aprovada em / / .

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Virginia Maria Gomes de Mattos Fontes – UFF (Orientadora)

Profa. Dra. Lia de Mattos Rocha - UERJ

Profa. Dra. Marcela Pronko - FIOCRUZ

Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Júnior - UFRJ

Prof. Dr. Marcelo Badaró Mattos - UFF)

Para Biba e Lelê.

AGRADECIMENTOS

Agradecer a todos que participaram, direta ou indiretamente, da empreitada desses últimos anos é muito prazeroso. Ainda que saiba ser possível incorrer em erros e esquecimentos que devem ser creditados exclusivamente ao cansaço desta última etapa.

Começo com um agradecimento muito especial à minha mãe, Marlene Trindade, que não viu este trabalho ficar pronto, mas que tinha tanto desejo e orgulho que suas últimas palavras pra mim foram de incentivo e desejo de que este chegasse ao fim. É mamãe, você tinha razão: É realmente uma pena você não estar aqui. D. Marlene me ensinou muito do que sei, ainda que nossos embates fossem constantes, o maior ensinamento foi que batalhar é mais do que importante, é necessário.

Aos moradores de Manguinhos, aos que conheço e àqueles que nem sabem que tentei construir um estudo sobre o lugar onde moram e suas transformações recentes. Espero que estas páginas possam ser desossadas, acolhidas e criticadas.

À Virgínia Fontes, minha querida orientadora. Figura marcante na minha formação, não só pelos debates sobre teoria e história, ou pela clareza da função social do trabalho acadêmico político, mas também pelo acolhimento, sorriso, paciência e rigor. Qualidades de uma excelente professora.

Ao Marcelo Badaró, participante ativo na minha formação e que orientou muitos dos meus passos. Desde a graduação estive em todos os momentos, de leitor crítico a instigador nas qualificações e defesas. A Lia Rocha, que participou da defesa de qualificação deste texto e com quem aprendi muito sobre trabalho de campo e pesquisa em favelas. A Marcela Pronko e Orlando Junior que prontamente aceitaram participar da banca de defesa desta tese. A todos estes eu agradeço imensamente pela compreensão com os prazos rompidos.

Às pesquisadoras com quem trabalhei na Fiocruz e que participaram ativamente ou acompanharam o desenvolver desta tese. Em especial à Tania Fernandes, Monica Dias, Letícia Luna, Fatima Pivetta, Gleide Guimarães, Lenira Zancan e Marize Cunha.

Ao grupo reunido para a realização do documentário *PAC Manguinhos – Promessa, Desconfiança e Esperança* (2009). Pessoas boas que me ensinaram muito. Fabiana Melo Sousa, Augusto Pereira, Ludmila Cardoso e Arley Macedo.

O Grupo de Trabalho de Orientação, GTO, coordenado por Virgínia Fontes, foi um importante espaço de construção coletiva de conhecimento, através dos debates

teóricos com a leitura d'O Capital e outros textos, e ainda com as discussões sobre as pesquisas dos membros do grupo. Em especial agradeço a Pedro Campos, Demian Melo, Renake Neves, Rodrigo Teixeira, Ricardo Teixeira, Roselaine Navarro, Lin Jwo Yunn e André Guiot.

Ao *Quinteto Fantástico*, Juliana Farias, Lia Rocha, Marielle Franco e Otto Faber. Grupo que se reuniu pra discutir a cidade do Rio de Janeiro através dos seus estudos e que ajudou o desenvolvimento desta pesquisa. Juliana colocou a mão na massa e ajudou em muitos momentos de desespero. Otto elaborou o excelente mapa apresentado em um dos capítulos.

Aos amigos que ficaram mais distantes nesses últimos tempos, mas que não foram esquecidos já que o caminho até aqui tem história. A família Dantas, André, Carolina, Clarisse e Moema. E também Liene, Fábio, Wagner e Flávia.

Aos amigos que foram incentivadores, bons debatedores e parceiros queridos. Marcelo Abreu, Cristiana Facchinetti, Carlos Ficéllis Ponte, Ana Bastos, Eduardo Alves, Manoela Pedroza, Maria Freire, Victor Neves, Manuela Green, Maria Letícia Corrêa, Magali Engel, Theo Lobarinhas, Gelsom Rozentino e Tuninho Rabello.

Aos companheiros de tudo na vida Gabriela Buscácio e Tarcísio Motta de Carvalho. Minha família de escolha. Obrigada! Um beijo nos três pequenos, Vicente, Ana Flor e Tomás.

À saudável *Quinta sem lei* e os amigos, não só nessas horas, protagonistas de doses de sanidade nessa vida corrida. Aleusis, Ian, João, Juliana Netto, Gustavo Lopes, Aline Santos, Rafael Galliez, Izair Costa - Zazá, Simone Kabarite, Cristina Lopes, Ricardo Pontes e Alexandra Suprani.

Ao Dirceu Trindade, meu pai, incentivador e provocador constante, que me ensinou a questionar sempre. Ao Marcus, André, Francisco, meus irmãos. Angélica, minha boadrasta. Lila, Angel, Luís e toda essa família que foi morar longe, mas vive pertinho no pensamento.

Ao Luis Paulo Cairo, que se chegou de mansinho, cuidou de mim oferecendo carinho e alimento nos momentos angustiantes, que suportou todo esse difícil ano final apostando na conclusão e sabendo que irei inventar novos desafios. Vamos inventar juntos.

Às minhas meninas, Beatriz e Helena, Biba e Lelê. Preocupadas, atentas e cuidadosas, que torceram pelo fim da minha ausência constante, quando a cabeça estava voltada só pra a realização desse trabalho. Novamente em letras gigantes: ACABOU!

RESUMO

Esta tese foi desenvolvida a partir do interesse em compreender o processo de implementação e execução do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, na região de Manguinhos, zona norte da cidade do Rio de Janeiro. O “PAC Manguinhos”, como se convencionou chamar, é analisado dentro de um quadro mais geral de políticas públicas direcionadas às favelas cariocas, levando-se em conta a multiplicidade de atores sociais e as conexões políticas por eles protagonizadas. Elaborado durante um período que se estende entre os anos de 2007 e 2012, o trabalho de campo no qual está ancorado o presente estudo se deu tanto nas diferentes favelas que compõem o “Complexo de Manguinhos”, quanto a partir do acompanhamento de uma agenda pública de eventos relacionados ao PAC fora dos limites geográficos de Manguinhos. Aos históricos de urbanização e ocupação da região em questão, se somam os debates sobre sociedade civil e participação social, à luz dos estudos sobre a nova sociabilidade do capital e suas implicações nos processos contemporâneos de intervenção urbana.

Palavras-Chave: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Política Pública de Urbanização; Favela.

ABSTRACT

This thesis was developed from the interest in understanding the process of implementation and execution of the PAC (“Growth Acceleration Program”), in the region of “Manguinhos”, north zone of Rio de Janeiro city. The so called “PAC Manguinhos” is analyzed within a more general framework of public policies for favelas, taking into account the multiplicity of social actors and the political connections protagonized by them. Prepared for a period that extends between the years 2007 and 2012, the fieldwork in which is anchored the present study took place both in the different favelas that composes the “Manguinhos Complex”, as from monitoring a public agenda of events related with the “PAC” outside the geographical limits of “Manguinhos”. To the history of urbanization and occupation of the region in question, are added the debate on civil society and social participation, in light of studies on the new sociability of capital and its implications for contemporary processes of urban intervention.

Keywords: Growth Acceleration Program (PAC), Urbanization Public Policy; Slum.

Lista de abreviaturas

AFROREGGAE - Grupo Cultural AfroReggae
AGCRJ – Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro
APAFUNK - Associação dos Profissionais e Amigos do Funk
APs - Áreas de planejamento
ARV - Agenda Redutora de Violências no Local
ARVM - Agenda Redutora das Violências em Manguinhos
ASFOC-SN - Sindicato dos Servidores de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CadÚnico - Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal
CAIXA - Caixa Econômica Federal
CAIXA – Caixa Econômica Federal
CBs - Centros de Bairros
CCDC - Centro Comunitário de Defesa da Cidadania
CEHAB –RJ - Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro
CENEDIC - Centro de Estudos dos Direitos Humanos da Cidadania
CGPAC - Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento
CHP - Centro de Habitação Provisória
CNA - Congresso Nacional Africano
CNI - Confederação Nacional da Indústria
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento
CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores
COOTRAM - Cooperativa de Trabalhadores de Manguinhos
CUFA – Central Única das Favelas
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DER - Departamento de Estradas e Rodagens
DNOS - Departamento Nacional de Obras de Saneamento
DSUP - Departamento de Suprimentos do Exército
EMBRATEL - Empresa Brasileira de Telecomunicações
EMOP - Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro
ENSP - Escola Nacional de Saúde Pública
EPSJV - Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio
FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz
FIOTEC - Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde
FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMSDES - Fórum do Movimento Social para o Desenvolvimento Equitativo e Sustentável de Manguinhos
FSM – ver FMSDES
FUNDREM - Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro
IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
II PND - II Plano Nacional de Desenvolvimento
INEPAC- Instituto Estadual de Patrimônio Cultural
IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
IRTDPJ - Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas
ITERJ - Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro
MCIDADES - Ministério das Cidades
ONGs – Organizações Não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PDU - Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo de Manguinhos
PEA - População Economicamente Ativa
PEU - Projetos de Estruturação Urbana
PGE - Procuradoria Geral do Estado
PIB - Produto Interno Bruto
PIB - Produto Interno Bruto
PL - Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PROUNI - Programa Universidade para Todos
PSC - Partido Social Cristão
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSF - Programa Saúde da Família
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PV – Partido Verde

RA - Região Administrativa

RedeCCAP - Rede de Empreendimentos Sociais para o Desenvolvimento Socialmente Justo, democrático e Sustentável

SABREN - Sistema de Assentamentos de Baixa Renda

SAMU - Serviço de Atendimento Móvel de Urgência

SEASDH - Secretaria Estadual de Assistência Social de Direitos Humanos do Rio de Janeiro

SEOBRAS – Secretaria Estadual de Obras do Rio de Janeiro

SINDUSCON-RIO - Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio de Janeiro

SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito

TEIAS - Território Integrado de Atenção à Saúde

UDN - União Democrática Nacional

UERJ-FFP – Universidade Estadual do Rio de Janeiro-Faculdade de Formação de Professores

UFF - Universidade Federal Fluminense

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UN-Habitat - Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

UPA - Unidade de Pronto Atendimento

ZE - Zonas Especiais

ZEIs - Zonas estritamente Industrial

ZT - Zona Turística

ZUPIs - Zonas de uso predominantemente Industrial

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

Lista de mapas, figuras, quadros e fotos

MAPAS

Mapa1: Bairro de Manguinhos	20
Mapa 2: Área Metropolitana do Rio de Janeiro. Localização das estradas de ferro	22
Mapa 3: Extrato da Planta Geral da Cidade do Rio de Janeiro, 1923.	24
Mapa 4: Projeto de construção do Bosque de Manguinhos, 1916.	26
Mapa 5: Planta da Cidade do Rio de Janeiro, sem data [1930].	27
Mapa 6: Mapa Geral de Manguinhos – Bairro, Favelas, Complexo de Favelas, Conjuntos Habitacionais	45

FIGURAS

Fig. 1: Zoneamento Funcional da cidade do Rio de Janeiro – Decreto nº. 6000/1937. ...	32
Fig. 2: Imagem com marcações das ocupações da Embratel. Google Earth, 29/09/2005...	69
Fig 3: Imagens das modificações no terreno da Embratel. Google Earth, 2003/2005/2006/2009	74
FIG 4: Localização de Vitória de Manguinhos/CONAB. Fonte: Google Earth – 2009	75
Fig. 5: Localização da CCPL. Fonte: Google Earth – 2009.	77
Fig. 6: Principais intervenções - PAC Manguinhos, 2007.	92
Fig. 7: Detalhe da planta de arquitetura da estação de Manguinhos, componente do edital de licitação, 2008	106
Fig. 8: Fragmento de planta de construção de vias carroçáveis, componente da licitação de obras, sob responsabilidade do governo estadual. Vias expressas projetadas marcadas em amarelo.	109
Fig. 9: Indicações de áreas de implantação de unidades de habitação sobre fragmento de planta de Unidades de Realocação. 2007.	119
Fig. 10: Planta da unidade habitacional 1 de Tipo A. 2007	121
Fig. 11: Indicações de remoções e moradias do Parque João Goulart e Vila União elaboradas sobre fragmento de planta de remoções. 2007	122
Fig. 12: Indicações de remoções e moradias da Embratel, Mandela de Pedra e Conab elaboradas sobre fragmento de planta de remoções. 2007.	123
Fig. 13: Indicações dos conjuntos habitacionais elaborado sobre planta disponibilizada no Canteiro Social, inclusão da CCPL no PAC. 2008.	125
Fig. 14: Capa do Manguinhos InformAção, nº1/agosto de 2007.	174
Fig. 15: Capa do Manguin' Ação, nº 0/junho de 2009.	174
Fig. 16: Documento Pacto pela Cidadania, proposto pelo Ibase e Caixa Econômica Federal. Novembro de 2008.	230

QUADROS

Quadro 1: Classificação de ZUPIs e ZEIs em relação às condições ambientais e urbanísticas	37
Quadro 2: Indicadores – Jacaré; Jacarezinho; Manguinhos; Gávea	39
Quadro 3: Síntese das empresas das empresas/fábricas da região	42

Quadro 4: Previsão de Investimentos do PAC em infraestrutura: 2007-2010 (R\$ bilhões)	81
Quadro 5: Recursos PAC - Urbanização de Favelas - Governo do Estado do Rio de Janeiro – 2007.	82
Quadro 6: Recursos PAC - Urbanização de Favelas - Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – 2007	82
Quadro 7: Fluxograma operacional de contratação e execução de intervenções do PAC – 2008.	85
Quadro 8: Quadro de evolução de investimentos 2005/2010.	102
Quadro 9: Quantitativo de Conjuntos Habitacionais do PAC Manguinhos.	126

FOTOS

Foto 1: Estação do Amorim, início do século XX.	48
Foto 2: Fachada de casas na parte mais baixa do morro do amorim – 2009.	51
Foto 3: Fachada de casas em viela em parte mais alta do Morro do Amorim – 2009.	51
Foto 4: Prédio do Conjunto Habitacional Ex-Combatentes, adutora de água da Cedae e, ao fundo, casas da Vila União. 2008.	53
Foto 5: Trecho da adutora da Cedae com torres de alta tensão ao fundo, Centro de Habitação Provisória-2. Setembro de 2009.	56
Foto 6: Vazamento na tubulação da Adutora. 2009.	57
Foto 7: Campo de futebol sob as Torres das linhas de transmissão de energia elétrica. 2009.	57
Foto 8: Vista de Conjunto [centro] Habitacional Provisório construído em Manguinhos, s/d.	59
Foto 9: CHP-2, Década de 1990	60
Foto 10: CHP-2, Década de 2000 [2009]	60
Foto 11: Igreja São Daniel Profeta no dia de sua inauguração, 21 de julho de 1960.	61
Foto 12: Igreja São Daniel Profeta, em setembro de 2010.	61
Foto 13 e 14: Rua e beco na Vila Turismo – 2009.	62
Foto 15: Vista de uma rua onde se vê as casas originais e ampliações empreendidas pelos moradores. Nelson Mandela.	64
Foto 16: Vista de uma rua onde se vê a instalação de quiosques para uso comercial. Nelson Mandela.	64
Foto 17: Rua do Mandela de Pedra, ao fundo galpão dos Correios, 2009.	67
Foto 18: Esgotamento sanitário em vala aberta no Mandela de Pedra, 2009.	67
Foto 19: Acúmulo de lixo e palafitas na margem do Canal do Cunha, Mandela de Pedra, 2009.	67
Foto 20: Vista da área central da Embratel com moradias e o segundo galpão, obtida do telhado do primeiro galpão – Novembro de 2008.	70
Fotos 21 e 22: Espaço interno do segundo Galpão com quadra de futebol e espaço de guarda de materiais recicláveis. Embratel – Novembro de 2008	71
Fotos 22 e 23: Becos da Embratel O primeiro com piso de paralelepípedo, o segundo de terra batida com vala a céu aberto – Novembro de 2008.	71

Fotos 24 e 25: Fachada da CONAB – Rua Leopoldo Bulhões e Organização interna da ocupação.	75
Foto 26: Vista parcial da CCPL.	78
Fotos 27, 28,29,30,31 e 32: Rua Leopoldo Bulhões (2008;2009;2011)	107
Fotos 33 e 34: Imagens das Fachadas do Colégio Estadual Compositor Luís Carlos da Vila no dia de sua inauguração, 03 de maio de 2009.	113
Fotos 35 e 36: Evento de inauguração da UPA Manguinhos realizado em 29 de maio de 2009.	115
Foto 37: Imagem da área central do conjunto residencial erguido no terreno do DESUP. Janeiro de 2010.	127
Foto 38: Imagem do primeiro prédio do conjunto habitacional erguido na Embratel. 2012	128
Foto 39:Imagens do interior dos apartamentos do DESUP, ainda desocupados. Janeiro de 2010.	129
Foto 40: Conjunto Habitacional Desup. Janeiro de 2010.	130
Foto 41: Conjunto Habitacional Desup Setembro de 2011.	130
Fotos 41 e 42: Biblioteca Parque Manguinhos – julho de 2010.	131
Fotos 43 e 44: Centro de Referencia da Juventude – setembro de 2010.	137
Fotos 45 e 46: Centro de Apoio Jurídico e Centro de geração de Renda – setembro de 2010.	137
Fotos 47, 48 e 49: Substituição da tubulação de drenagem localizada na Estrada de Manguinhos desembocando no Rio Faria Timbó próximo à estação de trem. Setembro de 2009.	142
Foto 50: Moradores do Rio de Janeiro que foram participar da Audiência Pública da Comissão Desenvolvimento Urbano Brasília, 26 11 2008	169
Foto 51: Lideranças reunidas momentos antes da cerimônia de assinatura de ordem de início das obras do PAC Manguinhos Rio de Janeiro –07 de março de 2008	190
Foto 52: Cerimônia de assinatura de ordem de início das obras do PAC Manguinhos Rio de Janeiro – RJ, 07 de março de 2008.	191
Foto 53: Cartazes na plateia da cerimônia de assinatura de ordem de início das obras do PAC Manguinhos Rio de Janeiro – RJ, 07 de março de 2008	192
Fotos 54,55,56,57: Imagens do dia da Inauguração do Colégio Estadual Luiz Carlos da Vila. 03 de fevereiro de 2009.	194
Foto 58: Cartazes de apoio ao governo Lula do Sindicato dos Empregados de Previdência Privada do Estado do Rio de Janeiro (SINDEPPERJ). 29 de maio de 2009.	199
Fotos 58 e 59: Faixas que pede socorro às condições dos trabalhadores do SAMU. 29 de maio de 2009.	199
Fotos 60 e 61: Imagens de protesto contra mortes violentas, após assassinato de jovem no Mandela de Pedra. 2 de novembro de 2009.	205
Fotos 62,63 e 64: Imagens de enchente no conjunto habitacional do Desup. 06 de abril de 2010.	207

Sumário

Introdução	01
1. Caminhos percorridos: aproximação ao tema	01
2. Favela: produção acadêmica e debate	03
3. Breves considerações metodológicas	11
4. Estrutura geral	16
Capítulo 1 - Manguinhos: urbanização da região - Mangue, zona industrial, moradias populares, complexo de favelas	18
1. Primeiras décadas do século XX	20
2. A Região de Manguinhos e a Industrialização	28
3. Indústria, Globalização e Neoliberalismo	37
Capítulo 2 - Manguinhos: Localidade a Localidade - diferentes tipos de ocupação em uma mesma região	44
1. Início do Século XX - Parque Oswaldo Cruz/Morro do Amorim	48
2. Décadas de 1940 e 1950 - Conjuntos habitacionais e autoconstrução de moradias..51	
2.1. Vila União	51
2.2. Parque Carlos Chagas ou Varginha	54
2.3. Centro de Habitação Provisória 2, Parque João Goulart e Vila Turismo	55
3. Décadas 1990 e 2000 – Novos conjuntos habitacionais e ocupação de terrenos de empresas	62
3.1. Conjunto Nelson Mandela, Conjunto Samora Machel	62
3.2. Mandela de Pedra	65
3.3. Embratel, Vitória de Manguinhos/Conab, e CCPL	68
3.3.1. Embratel	68
3.3.2. Vitória de Manguinhos/Conab	74
3.3.3. CCPL	76
Capítulo 3 - Programa de Aceleração do Crescimento - PAC Favelas Manguinhos...	79
1. Apresentação do Programa	79
2. O PAC Favelas	80
3. Estrutura do PAC Favelas	83
4. Um projeto para Manguinhos	87
4.1 Entes federados como executores locais do Programa	91
4.2 Escopo inicial das intervenções do PAC Manguinhos	94
4.2.1 Intervenções do Governo do Estado do Rio de Janeiro	94
4.2.2 Intervenções da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro	95
4.3 E o que de fato acontece no PAC Manguinhos?	97
4.3.1 Área de intervenção do Governo do Estado	97
4.3.1.1 Elevação da linha férrea	102

4.3.1.2 Vias de trânsito de veículos	108
4.3.1.3 Parque Metropolitano	110
4.3.1.4 Educação	112
4.3.1.5 Saúde	114
4.3.1.6 Centros Habitacionais	117
4.3.1.7 Cultura	131
4.3.1.8 Segurança Pública	132
4.3.1.9 Desenvolvimento Social	136
4.3.2 Área de intervenção da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro	138
4.3.2.1 Mandela de Pedra	139
4.3.2.2 Parque João Goulart e Vila União	139
4.3.2.3 Vila Turismo	140

Capítulo 4 - PAC Manguinhos – Política Pública pra quem? Sociedade Civil e processos de negociação na intervenção urbana	143
1. “Ampliar minimizando” - A participação social e a nova sociabilidade do capital ..	143
2. Sociedade Civil e processos de negociação na intervenção urbana	154
2.1 Organização Comunitária e o PAC Manguinhos	156
2.2 Comitê de Acompanhamento e o PAC: a negociação frustrada	177
2.3 Palanque: lançamento do programa e inaugurações de obras	189
2.4 A “boa” Sociedade Civil mobilizada pelo PAC: Eventos ImPACto Rio e Pacto pela Cidadania	207
2.4.1 Seminário Impacto Rio	207
2.4.2 Pacto pela Cidadania	219
Considerações Finais	230
Bibliografia	232
Anexo	239

Introdução

1. Caminhos percorridos: aproximação ao tema

A aproximação das temáticas ligadas à questão urbana começou ainda no período da graduação quando bolsista de iniciação científica ligada à pesquisa de Magali Engel, *Paixão e crime: um estudo das relações de gênero no Rio de Janeiro (1890-1930)*, as discussões de loucura e cidade direcionaram o caminho de discussão de disciplinarização do homem no contexto de ordenação urbana capitalista, gerando a monografia de conclusão de curso *Trabalho e Loucura: Rio de Janeiro no início do século XX*, apresentada na ano de 2002.

Já completamente enlaçada na discussão do urbano, a aproximação do tema favela se deu na realização do mestrado, que gerou a dissertação *Entre a favela e o conjunto Habitacional: Política de remoção e Habitação provisória (1960-1970)*. A qual realizou a discussão sobre as políticas para habitação popular no Rio de Janeiro, a atuação do poder público sobre favelas e a existência, dentro do programa de remoções, das habitações provisórias.

O projeto de remoções das décadas de 1960 e 1970 cumpriu o papel de transferir famílias de favelas, a maior parte delas situadas na Zona Sul e Norte da cidade do Rio de Janeiro, para conjuntos habitacionais na longínqua e mal servida de infra-estrutura Zona Oeste. Neste trajeto houve, para alguns tantos, o meio do caminho. Dessa forma, parte das famílias eram removidas das favelas, mas não eram levadas definitivamente para um conjunto habitacional, ficavam no meio, no Centro de Habitação Provisória (CHP). Como CHP havia nove localidades, Marquês de São Vicente (Gávea), Caju, Leblon, Manguinhos, São José, Nova Holanda, Ramos, Paciência e Andaraí e ainda existiam os setores dentro dos Conjuntos Habitacionais conhecidos como Casas de Triagens. Eram casas, das quais, os moradores também não viriam a ser donos e ali estariam provisoriamente.

A lógica que imperava nesse processo era a extinção de favelas das áreas valorizadas da cidade, além do incremento da construção civil. A política de habitação provisória recaía sobre aqueles que não tinham ou não comprovavam renda familiar

suficiente para arcar com as prestações da aquisição da casa própria nos conjuntos habitacionais. Esta política foi capaz de aplicar a divisão dentro da divisão, além de manter a insegurança das famílias sobre o direito à moradia e manter vivo o medo da remoção. Entender a lógica e a dinâmica do capitalismo no partilhamento do uso do solo urbano foi um esforço fundamental para a reflexão sobre as políticas voltadas para as favelas cariocas nas décadas de 1960 e 1970.

Agora, com a realização a pesquisa de doutorado, a busca foi analisar uma política pública em favela, durante seu processo de implementação. O objeto desta pesquisa, o Programa de Aceleração do Crescimento em Manguinhos, grande área favelizada na zona norte do Rio de Janeiro, iniciado em 2007, constituiu-se como um grande desafio analítico e metodológico. O primeiro deles foi trabalhar com a história do tempo presente, ou como costumei brincar durante a pesquisa, com a história do tempo hoje, observando o objeto que se transformava em tempo real. Questionada durante todo o tempo de por que desenvolver essa pesquisa na história, encontrei diferentes justificativas. A minha formação como historiadora entende a história como viva. Não é discussão do passado, estrito senso, nem mesmo quando o objeto se encontra em tempos longínquos do momento de pesquisa, onde o olhar e intenção do pesquisador está informado e permeado pelas informações e questionamentos da contemporaneidade do pesquisador. Três outras justificativas se afirmam: a recolocação das discussões do urbano na agenda de pesquisa dos historiadores, profícua durante a década de 1980, e atenuada nas décadas seguintes; a dimensão de analisar os acontecimentos não em si, mas em perspectiva totalizante, fugindo das perspectivas bastante comuns na atualidade de observar a favela e as temáticas sobre elas encerradas nelas mesmas, mas relacionando os debates com a dimensão histórica da consolidação de relações com os processos gerais de urbanização, políticos, econômicos e sociais; e por fim, a capacidade de diálogo com outros campos/disciplinas, em especial a antropologia, a arquitetura e o planejamento urbano, a ciência política e o serviço social.

Ainda nesta introdução retornaremos aos desafios metodológicos e as soluções encontradas. Antes será aberto um espaço reflexivo para a produção acadêmica sobre a favela.

2. Favela: produção acadêmica e debate

A produção acadêmica que têm na favela seu objeto de reflexão sofre nos dias atuais um novo impulso. Sua maior concentração está nas áreas de planejamento urbano, sociologia urbana, antropologia urbana, e mantém um número pequeno de reflexões no campo da história. Segundo o levantamento bibliográfico feito por Lícia Valadares e Lídia Medeiros (2003) a produção historiográfica se limita a 3% do total de estudos sobre favela.

A produção que vai do início do século XX aos anos 1940, apresenta-se como pouco expressiva em termos quantitativos, mas significativa em termos da construção de conceitos que influenciarão os anos seguintes foi elaborada principalmente por jornalistas, que expressaram o cotidiano de vida nas favelas através de crônicas publicadas em jornais¹ e da coleção de cinco volumes sobre aspectos variados do Rio de Janeiro elaborado por Luiz Edmundo (1938) que dedica um capítulo a narrar as condições de vida no “morro de Santo Antônio”, na década de 1930, indicando uma vida miserável e doente contrastando com a natureza bela da localidade. Apresenta ainda as condições construtivas das moradias, improvisadas e precárias, além dos tipos de “moradores de favela”, demonstrados inclusive em caricaturas como mendigos, capoeiras, malandros, vagabundos, mulheres sem arrimo de família, capoeiras, crianças e velhos sem condições de trabalhar.

Engenheiros e arquitetos preocuparam-se em pensar o ordenamento da cidade do Rio de Janeiro, dos quais cito por expressividade e influência Backheuser (1906), que se dedica a estudar a problemática da habitação popular fazendo comparações entre tipos de moradias (favelas, cortiços e casas de cômodos), através de seus aspectos sanitários e econômicos. E ainda Alfred Agache (1930), arquiteto francês, contratado na administração do prefeito Prado Júnior (1926-1930) para elaborar um plano urbanístico para a cidade. Este estudo torna-se o primeiro documento oficial em termos de proposta urbanística para a cidade que se refere à favela, preconizando a sua erradicação, mas indicando a necessidade de habitações saudáveis para seus moradores. Este plano não foi implementado por variadas questões que não cabem no âmbito deste debate bibliográfico explicitar, mas essa produção tem grande influência, por exemplo, no Código de Obras de 1937 que proíbe construção de casebres e a melhorias destes em localidades caracterizadas como favelas (morros e alagadiços).

¹ Ver COSTALLAT, Benjamin. Mistérios do Rio. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura: 1995. (Biblioteca Carioca, v.14, série literatura). A publicação reúne as crônicas publicadas no Jornal do Brasil na década de 1920.

Por fim, cito uma produção do período que se enquadra como médica-sanitária elaborada por Victor Tavares de Moura (1943), médico sanitário que após ter trabalhado no programa de erradicação de mocambos em Recife, elabora um relatório baseado em estudo e proposta de solução do problema da favela. Este relatório propõe a construção de Parques Proletários Provisórios que possuem duas linhas mestras: preventivas (medidas educativas e de controle da população favelas); e realizadoras (construção de casas provisórias baseadas em prerrogativas construtivas médico sanitárias). O artigo em questão descreve o processo de trabalho e as conclusões da comissão de favelas, constituída no governo do prefeito Henrique Dodsworth, que dá origem a este relatório. Relatório este que será citado em grande parte da bibliografia posterior a este período.

A produção sobre o tema favela, elaborada nas quatro primeiras décadas do século XX, sustentou a existência da favela como sinônimo de mal social e que, portanto deveria ser extirpado da paisagem carioca. O discurso erigido contra as diversas habitações populares da capital federal na virada do século XIX para o XX espalhou-se e foi perpetuado sobre as favelas, ainda que com uma quantidade maior de nuances, consolidando a ideia de erradicação que será vista mais tarde como sustentação ideológica da política pública de remoção. A construção teórica da dualidade cidade/favela tem origem ainda no início do século XX “quando a favela é vista como território máximo da precariedade tanto física quanto social que se opõe ao restante da cidade, à sua ordem e à sua população” (VALLADARES, 2000: 25).

A produção acadêmica possui nas décadas de 1960 e 1970 um exaustivo esforço de análise sobre a temática da favela. A produção das pesquisas urbanas no Brasil neste período, no âmbito das ciências sociais, foi marcada pela crítica à teoria da marginalidade urbana. Este conceito, fundado na dualidade estrutural do desenvolvimento, preocupou-se em explicar a crescente pobreza urbana – como registro de intenso fluxo migratório e a não integração dos pobres à cidade – através das características de mercado de trabalho e de habitação. A questão repousava na no entendimento de que um processo vertiginoso de crescimento urbano (demográfico e por migrações) evidenciava a incapacidade da dinâmica do desenvolvimento econômico em criar empregos suficientes, embora ainda se

deslocasse do campo exclusivamente econômico para o espaço social e urbano e da cultura².

O impulso destas produções ainda se deve ao interesse suscitado pelo incremento das políticas de erradicação de favelas, assinalando que a agenda de pesquisa acompanha as transformações dos cenários histórico-políticos.

Luiz Antônio Machado da Silva (1967) é um dos primeiros que se opõe a caracterização da favela como comunidade marginal. Em seu primeiro texto publicado o autor, que se encontra ativamente em produção e ainda será citado mais à frente, discorre sobre a política na favela negando a existência de um tipo único de favelado. Aborda temáticas do clientelismo político e pontua que a estrutura da favela coaduna-se com a organização capitalista ressaltando a existência de uma burguesia favelada que monopoliza desde o acesso e o controle de recursos até os contatos políticos.

Levando em consideração o trabalho realizado por Boschi e Goldschmidt o enfrentamento que a produção sobre favelas realizava não era só a polêmica teórica em torno da marginalidade, mas também um rumo político que seguia o caminho inverso de encontrar na favela um ambiente social desintegrador como foi erigido durante as primeiras décadas do século XX. O período das remoções fez surgir um rol de cientistas sociais, antropólogos e arquitetos que buscavam pontuar caminhos que possibilitassem a urbanização. Em meio às grandes remoções surgiu a Companhia de Desenvolvimento da Comunidade – CODESCO (1968), órgão ligado ao governo (de menor importância econômica e política que aqueles diretamente voltados à remoção), com a finalidade de realizar a integração das favelas à “comunidade” adjacente, respondendo ao impulso organizativo de comunidades contrárias à remoção, aliado a um grupo de jovens arquitetos dispostos a repensar os termos de construções de habitações populares³. No interior desta iniciativa que Boschi e Goldschmidt (1970) realizaram pesquisa que conta com um *survey*, além de observação participante e entrevistas em variadas favelas do Rio de Janeiro.

² Não se trata aqui de realizar um debate sobre o conceito de marginalidade social, apenas apontar que sua presença nos debates sobre o urbano na América Latina influenciaram os rumos da pesquisa sobre as favelas cariocas.

³ A experiência realizada pela Codesco foi analisada em tese de doutorado e depois publicada por Santos, Carlos Nelson Ferreira dos. *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. E ainda, a experiência de urbanização de Brás de Pina pela Codesco foi estudada em BLANK, Gilda. *Experiência em Urbanização de Favela Carioca: Brás de Pina*. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional – COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 1977.

As pesquisas que levam em consideração metodologias extensas, com questionários estruturados com centenas de moradores, observações participantes e que abordam variadas favelas da cidade do Rio de Janeiro também é característica deste período.⁴

Como análise efetiva do Processo de Remoção de Favelas ressalto os trabalhos de Gisélia Grabois (1973) e Lícia Valladares (1978). O primeiro, defendido como dissertação de mestrado, não foi nunca publicado, ainda assim é referência muito citada nos estudos sobre favela. Grabois praticamente inaugura as análises sobre as práticas e o pensamento remocionista dos anos 1960. Valladares acrescenta a esse debate, para além do processo que leva da favela ao conjunto habitacional, a incapacidade dessa política, dadas as condições de vida e reprodução experimentadas no Conjunto habitacional e o retorno dos moradores à favela. Ponto importante e fértil para as análises posteriores é a identificação que o “problema favela” não é a moradia em si. A questão habitacional vai para além da casa, e está inserida em todo um processo de urbanização.

Além dos autores brasileiros já citados é preciso notar que há uma gama de autores estrangeiros que também se fazem importantes no cenário da produção acerca da favela no Rio de Janeiro. São análises extensas e rigorosas que historicizam a existência da Favela, como é o caso de Lucien Parrise (1969), que apesar de filiado à disciplina de geografia urbana discorre exaustivamente a história da favela referindo-a com início ainda no século XIX. Esta obra tornou-se referência por fazer uma análise comparativa entre o Censo de Favela de 1948 e o realizado pelo IBGE em 1950, além de apresentar as tabelas completas do primeiro.

As duas maiores obras referenciadas do período são as produzidas por Janice Perlman (1977) e Anthony Leeds e Elizabeth Leeds (1978). Perlman ataca ferozmente a teoria da Marginalidade já no título de sua obra – O mito da Marginalidade – analisando como os estereótipos chamados “mitos da marginalidade” constituem-se em ideologia justificativa para as políticas da classe governante, e como este estereótipo de marginalidade social, econômica, política e cultural não estão relacionados com o sistema já que os favelados estão incluídos no sistema, embora excluído de seus benefícios. Esta obra muito nos vale para avançar na análise da favela como forma de existência integrada

⁴ Além de Boschi e Goldschmidt (1970) ressalta-se Medina, Carlos Alberto de. A Favela e o Demagogo. São Paulo: Martins, 1964;

ao sistema e à cidade, ao contrário de como formulavam teoricamente sua existência na primeira metade do século XX, ou ainda como aqueles que nos dias atuais propõe a integração da favela à cidade pautados em parâmetros próximos dos que fundaram a teoria da Marginalidade.⁵

Anthony Leeds já publicava o resultado de seus estudos sobre América Latina e Brasil desde o final da década de 1960, mas para os leitores brasileiros a marca fundamental é o *Sociologia do Brasil Urbano* publicado em parceria com sua mulher, Elizabeth Leeds, em 1978, que reúne textos anteriores e busca uma perspectiva comparativa entre Brasil e América Latina. Dentre os trabalhos que versam especificamente sobre favelas no Rio de Janeiro, este é um dos mais difundidos que afirma textualmente estar trabalhando no quadro teórico marxista⁶. Dentro desse quadro esforçou-se pra não entender a favela e sua existência *per se*, analisando as estruturas de poder local e supralocal. Persegue uma análise profunda das situações concretas – as estruturas de classe, por exemplo – preocupando com as relações e a estrutura social no Brasil, criticando o dualismo recorrente, mas enxergando na dialética de Marx também um parâmetro dual, o que nos parece um problema teórico, o qual será abordado em outro espaço de reflexão.

Ao Final da década de 1970 e nos anos 1980 os estudos vão de encontro mais sistemático às análises sobre os conjuntos habitacionais e os serviços prestados por agências públicas em favelas. Nos 1980, com a redemocratização e reestruturação dos movimentos de organização comunitária e de favelas que se amplia os serviços de abastecimento de água, esgoto, iluminação, e coleta de lixo. Seguindo esta linha temática cito o trabalho de Bronstein (1982) que segue de forma descritiva a atuação da companhia de abastecimento de energia elétrica que desde o ano de 1979 passa a realizar o programa de “eletrificação de comunidades de baixa renda”. Em trabalho mais abrangente Cavallieri (1986) aborda variados programas que modificam a infraestrutura em Favelas – Programa de Favelas da CEDAE (PROFACE) – de abastecimento de água; Projeto Mutirão da Secretaria Municipal de Desenvolvimentos Social; Programa de iluminação Pública da

⁵ Exemplo empírico sobre esta abordagem são os programas atuais para a juventude incluídos no Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), que partem do pressuposto que jovens moradores de favelas devem ser salvos da possibilidade iminente de virarem bandidos, criminalizando-os à priori. Ver SIDI (2011).

⁶ No final da década de 1970 e início dos anos 1980, foi fértil esse quadro teórico nas análises urbanas, muitas delas abordando a questão habitacional, de uso e apropriação do solo urbano, e tangenciando temáticas relacionadas às favelas.

Comissão Municipal de Energia da Secretaria Municipal de Obras e Serviços públicos; coleta de lixo; Programa cada família um Lote da Secretaria de Estado de Trabalho e Habitação – sustentando a tese de que as melhorias dos serviços prestados modificou a relação do poder público com a população favelada e a percepção desta em relação ao poder público foi positivada. Em tempos de intenso clientelismo político há que se questionar se esta tese modifica estruturalmente essa relação e percepção, embora seja necessário pontuar que é o período, como dito anteriormente, em que chegam às favelas variados serviços públicos modificando o paradigma de erradicação.

Voltada para a análise de um dos maiores conjuntos habitacionais do Rio de Janeiro – Cidade de Deus – Alba Zaluar (1985) preocupa-se em discorrer sobre os modos de organização populares através de dilatado espectro de organizações, inclusive recreativas, fugindo das construções elaboradas pela teoria dos movimentos sociais urbanos que explicou a participação popular através de organizações comunitárias mais clássicas – associações de moradores, federações, movimentos políticos locais articulados a partidos políticos. Além disso, a autora procura afastar trabalhadores de bandidos – reestruturando a construção da identidade de trabalhador em oposição à de bandido –, e criminalidade de pobreza – refutando a ideia de criminalidade como resistência a ideologia dominante, como proteção aos pobres ou oposição à polícia. Cabe ainda, analisar mais detidamente a obra da autora nos termos da construção moral erigida nessas diferenciações.

Ainda no rol da década de 1980 pontua-se o trabalho importantíssimo coordenado por Victor Valla (1986) que descreve as políticas do Estado e da Igreja Católica para as favelas cariocas, de 1940 a 1985. Apresenta um quadro histórico de crescimento das favelas, marcando as articulações que sustentam as variações das políticas. A tese central é a análise pautada nas políticas para as favelas não como técnico-administrativas, mas como essencialmente educativas, em termos de integrar os favelados na maneira de morar, viver e pensar. Esse tipo de abordagem abre caminho para uma reflexão mais profunda sobre o sentido de tais ações educativas no espaço da favela. Tratando as ações e políticas de governo a partir da perspectiva aberta por Antonio Gramsci, podemos observar que variadas ações voltadas para as favelas nesse âmbito governamental (muitas vezes aliadas a vertentes da Igreja católica) possuem um sentido de ação ideológica, a dizer, a construção de "valores gerais da sociedade" que resultam, em

última instância, na consolidação de valores construtores, e mantenedores, de uma hegemonia de classes e frações de classe dominantes.

A partir dos 1990 se observa uma produção que se detêm sobre a temática da “cidade partida”, na cisão urbana entre favela e cidade, formal e informal (Carvalho, 1994; Ventura, 1994). O debate retomado pelo símbolo da dualidade, informado mais contundentemente pelas ideias de violência urbana, vai encontrar forte crítica. Entretanto esta crítica, válida de forma geral, pauta-se quase sempre no mesmo pressuposto da cisão: a necessidade de integração (ROCHA, 2000). Esse pressuposto sustenta-se numa ideia de cidadania que esmaece as diferenciações de classe e se coloca no rol dos direitos sociais fazendo tabula rasa da existência histórica e concreta da favela e seus moradores como integrados, ainda que subalternamente, a ordenação capitalista da cidade.

Diferentemente das décadas anteriores os trabalhos produzidos, a partir dos anos 1990, diminuem seus espectros empíricos para, em geral, a análise de uma favela, cada vez a entendendo mais como unidade especial e particularizada. Passam a privilegiar como recorte analítico a cultura popular e suas diferentes manifestações – a diversidade cultural; uma retomada dos trabalhos que analisam movimentos e organização de moradores – viés da participação social; e, sobretudo a temática da violência. Essa produção mais recente conta, assim, com trabalhos “desenvolvidos sobre favelas específicas e que se relacionam a temas recorrentes, como o da violência, visto numa perspectiva ‘intrafavela’” (SILVA, 2005: 17). Nesta perspectiva, entre outros, podemos citar o trabalho de Marcos Alvito (2002) que possui uma abordagem múltipla das relações estabelecidas na Favela de Acari, e possui como um dos seus eixos de análise mais importante as relações em torno das quais se constitui a questão da violência.

A coletânea elaborada por Alba Zaluar e Marcos Alvito (1998) fez marcar a existência e persistência da favela no cenário carioca em cem anos, e reforça a variada produção sobre a representação da favela como dito anteriormente. São onze textos que versam sobre o processo histórico de constituição e políticas públicas para favelas, além de aspectos culturais, como o funk e o samba, chegando à temática da violência.

Os anos 2000 viram também uma gama de trabalhos de avaliação dos processos de urbanização iniciados ainda na década de 1990 – Favela-Bairro; Bairro; Grandes-favelas; Morar sem Risco. Tanto os projetos de urbanização quanto parte dos trabalhos que os avaliam (parte deles realizados por seus gestores/executores) pautam-se na ideia de

integração da favela à cidade.⁷ Analiticamente esse pressuposto pauta a existência da favela em si mesma, como forma apartada do restante social e coaduna-se com a ideia de cidadania, dita anteriormente, que estabelece uma arena onde todos são iguais e que portanto melhorias na estrutura urbana transformariam favelas em bairros, como quer o mais aclamados desses projetos mais recentes.

O autor Luiz Antônio Machado da Silva, citado anteriormente, tem se dedicado, atualmente, ao debate sobre violência e favela. Em livro lançado em 2008, esforço de grupo de pesquisa sob sua coordenação⁸, Machado funda o conceito de Sociabilidade Violenta onde refuta a ideia de favela como local da criminalidade e fala dos diferentes tipos de favelados. Entretanto, apesar de diminuir o alcance do estereótipo, identifica esse padrão específico de sociabilidade – violenta – como transformação da força, como meio para obtenção dos interesse, no próprio princípio de coordenação das ações. A sociabilidade violenta é apresentada como existente e reproduzida em si mesma, sendo assim, uma forma de ser apartada da sociedade. Essa visão pode, em direção contrária acabar, reforçando a favela como berço da bestialização e irracionalidade, caminhando para a sustentação de que é necessário salvar os favelados através de “políticas de promoção da cidadania”., reforçando a ideia de espaço de exceção e mascarando o sentido de construção de dominação dessas políticas. É preciso ressaltar que esta é a primeira formulação acerca desse conceito demasiado complexo e que aprofundar a análise se apresenta como necessário.

Para finalizar gostaria apenas de levantar a questão de uma produção ainda mais atual, a qual precisa ser ainda melhor avaliada, que se coloca e afirma no cenário bibliográfico como aquela que fala do interior da favela para fora. São pesquisadores moradores, ou que se aglutinam em torno de instituições que se localizam no interior das favelas. Essa produção se apresenta de forma fragmentada e sua avaliação deverá ser feita à luz do crescimento e consolidação das organizações não governamentais e seus sistemas de sustento e financiamento⁹.

⁷ CONDE, Luiz Paulo e MAGALHÃES, Sérgio. Favela-Bairro: uma outra história da cidade do Rio de Janeiro., Rio de Janeiro: ViverCidades, 2004. MAGALHÃES, Sérgio. Sobre a cidade. Habitação e democracia no Rio de Janeiro. São Paulo: Pro Editores, 2002.

⁸ Silva, Luiz Antonio Machado da (org). Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

⁹ OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. Legado Social dos XV Jogos Pan – Americanos. Diagnóstico Social e Esportivo de 53 favelas cariocas. 2007.

3. Breves considerações metodológicas

O corpo documental desta pesquisa de doutoramento que analisa a implementação da política pública do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em específico no PAC Manguinhos, conta fundamentalmente com três tipos de fontes:

- I. Documentos produzidos por diversas instâncias governamentais;
- II. Fontes orais;
- III. Trabalho de campo de acompanhamento do processo de implementação do PAC Manguinhos.

A pesquisa, da qual resulta esta tese, deve-se, em parte, ao trabalho articulado com projeto de pesquisa *Manguinhos - diagnóstico histórico-urbano-sanitário. Subsídios para políticas públicas sustentáveis em saúde*, de autoria de COSTA, Renato; FERREIRA, Luiz Otávio; TRINDADE, Claudia; FERNANDES, Tania e FONSECA, Cristina, com recursos do Programa da Fundação Oswaldo Cruz de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico em Saúde Pública 2007 – Edital Cidades Saudáveis, e desenvolvido na Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz. O trabalho de campo realizado entre 2007 e 2012, foi realizado de forma concomitante com este projeto de pesquisa no período de novembro de 2007 a julho de 2010.

Deve-se registrar a participação na pesquisa e produção do documentário *PAC Manguinhos – Promessa, Desconfiança e Esperança* (2009), dirigido por Fabiana Melo Sousa, e realizado pelo Laboratório Territorial de Manguinhos/Ensp/Fiocruz, em parceria com a Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz, que auxiliou na reflexão e produção de entrevistas acerca do tema.

(<http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/includes/publicacoes/04e3877d1c06cddaf96d26d9d7b67ebf.pdf>)

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. Caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006.

(<http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/includes/publicacoes/9772881438084dc1deeb1ecf6b105392.pdf>)

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. Diagnóstico social do Morro do Estado. 2006.

(<http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/includes/publicacoes/88326a9b433850893e211f320be564.pdf>)

CENTRAL ÚNICA DE FAVELAS – CUFA. *Pesquisa social sobre percepções, atitudes e opiniões dos moradores das favelas e comunidades da cidade do rio de janeiro*. 2008

(<http://www.cufa.org.br/in.php?id=materias/mat315>)

I. Documentos produzidos por diversas instâncias governamentais

A maior parte desta documentação foi localizada através de busca nas páginas virtuais mantidas pelos órgãos governamentais e algumas com solicitação direta aos órgãos que as produziram. Neste ponto alguma dificuldade foi encontrada devido a ser uma pesquisa em política corrente. Documentos são tratados como restritos e embora técnicos dos órgãos públicos façam referência a eles não tivemos acesso ao seu conteúdo. Não obstante a essa dificuldade o corpo documental apresenta-se com um quantitativo grande de documentação e foi organizado em banco de dados dividido por instâncias governamentais: Governo Federal (Ministério das Cidades; Ministério da Justiça/Pronasci; Casa Civil; Portal transparência; Caixa Econômica Federal; Legislação); Governo Estadual (Secretarias de Obras, Cultura, Educação, Saúde, e Assistência Social e Direitos Humanos; Casa Civil; Escritório de Gerenciamento de Projetos do Governo do Rio de Janeiro; Empresa de Obras Pública – EMOP; Imprensa do Governo do Estado; Legislação); Governo Municipal (Secretaria de Habitação, Tribunal de Contas do Município; Legislação); e ainda os produzidos pela Câmara de Deputados; Assembleia Legislativa; Câmara de Vereadores.

Além desses grupos foram ainda reunidas fontes sobre as empreiteiras ganhadoras das licitações, a atuação comunitária em Manguinhos, e também sobre organizações da sociedade civil externas a Manguinhos que tiveram alguma atuação durante a implementação do PAC.

A reunião desta fontes serviu para sustentar a descrição das intervenções em Manguinhos, cotejar as informações sobre a realização do Trabalho Social – parte obrigatória da realização do política pública – e as informações colhidas com o trabalho de campo de pesquisa; e analisar o processo de implementação da política pública.

II. Fontes orais

Estas fontes estão classificadas em dois grupos quanto aos critérios de sua realização: gravadas e não gravadas. As entrevistas não gravadas foram registradas em caderno de campo.

Entendemos este corpo de fontes como componentes da história oral e esta como metodologia que responde a teoria da história de modo mais geral . Assim, a história oral

estabelece procedimentos de trabalho, que define o tipo de entrevista a ser realizada, suas implicações para a pesquisa, as relações entre o historiador e o entrevistado, inclusive como problemáticas de pesquisa. Entendida desta forma as entrevistas realizadas serviram para suscitar novas questões no campo da pesquisa, para além de complementar dados documentais. Exemplo de nova questão é o papel desenvolvido pelo técnico de órgão governamental e liderança política local no processo de negociação e implementação da política pública.

O modo de apresentação destas entrevistas durante a tese seguiu dois critérios fundamentais: resguardar o anonimato, quando solicitado, ou por critério de garantia de segurança dos depoentes segundo avaliação desta pesquisadora frente ao quadro complexo de coerções sofridos durante o processo de implementação do PAC – como por exemplo, depoimento de liderança Q (o que é a identificação da entrevista no corpo documental da tese), com a qual se desejou dar a qualidade do depoente resguardando seu anonimato tendo em vista as informações que poderiam comprometer sua segurança; citação de depoente quando a fonte já tivesse sido tornada pública – como por exemplo, o depoimento de José Stelberto, Engenheiro sanitarista da Secretaria Municipal de Habitação, tornado público no documentário *PAC Manguinhos – Promessa, Desconfiança e Esperança* (2009).

A identificação de pessoas em outros tipos de documentos recolhidos durante o trabalho de campo seguiu os mesmos critérios aqui apresentados. Sobretudo resguardou-se o anonimato de moradores e lideranças de Manguinhos, ainda que este também tenha sido garantido, por exemplo, aos técnicos da Caixa Econômica Federal que também o solicitaram, conforme se verá no decorrer da tese.

III. Trabalho de campo

As especificidades do objeto em estudo, a pouca documentação produzida e disponível sobre a história de Manguinhos e questões relativas a circulação nesse espaço territorializado por diferentes forças de poder, isto é, as especificidades do objeto exigiram a atividade de trabalho de campo. É preciso aqui pontuar que as próprias condições de pesquisa configuram-se como variável complexa do processo. Outra questão justificativa para essa metodologia de coleta de fontes – orais, escritas, iconográficas e anotações de observação – é, além de estar trabalhando com acontecimentos do presente, a necessidade

de entender o processo de implantação da política pública cotejando os documentos produzidos pelas instâncias governamentais com a observação, por exemplo, das formas de negociação entre os representantes governamentais e lideranças comunitárias.

As observações de campo geraram um *caderno campo* que esteve balizado por metodologia consolidada nas ciências sociais. A observação de campo, ou etnográfica, se assenta no universo de relações e não no universo dos indivíduos. Assim, com o trabalho de campo foi possível observar interações e relações interpessoais muito de perto (nas quais se inclui a relação pesquisadora e pesquisados) que só fazem sentido como registro de práticas dentro de uma específica contextualização. O exercício de enxergar seres humanos complexos nas relações, providos de experiências que se colocam aqui nas disputas políticas permitem mais do que observar somente o momento. A contextualização a que estivemos atentos são também às práticas de moradores, lideranças locais, técnicos de instituições governamentais e líderes políticos que levam a posições de cunho mais clientelistas até a posicionamentos mais radicais de universalização do acesso a serviços urbanos. Relações essas que por vezes recorrem à memória histórica sejam das lutas por moradia e direitos urbanos, seja pelas alianças políticas entre determinados grupos, também históricas.

A atenção aos tempos, aos silêncios e não ditos, a construção de confiança que leva, no nosso caso, a complementar os documentos que não estão disponíveis. Para exemplo disso podemos citar o descompasso entre as definições da licitação de obras que conta com um número de novas habitações de 546 até o número final de 1774, como será visto. Não conseguimos acessar um determinado documento de posse da Caixa Econômica Federal, Quadro de Composição de Investimento, que nos foi relatado através de conversas com técnicos desta instituição, mas negado o acesso ao referido documento. O exercício que se propôs foi atentar, através dessas observações tão próximas das práticas de implantação de uma política pública, para as conexões com os registros dos documentos governamentais.

A construção de esferas de confiança locais que possibilitam a circulação dentro dos diversos espaços da favela e fundamentalmente a qualificação das informações trocadas entre mim como pesquisadora e os moradores e lideranças foi ponto chave para elaboração das fontes do trabalho de campo. Cabe ressaltar que a dinâmica do espaço urbano da favela, que devido a influências várias, essencialmente as políticas e de

violência (policial ou do tráfico de drogas), traz variáveis de possibilidade de observação e análise e restrição destas.

A sistemática realizada consolida um levantamento documental que exemplifico na descrição feita abaixo, e se justifica pela possibilidade de análise das diferentes modificações no processo de implantação da política de urbanização do PAC-Manguinhos:

- Acompanhamento das reuniões do Fórum de Desenvolvimento social e Equitativo de Manguinhos – ocorrência semanal. O foco deste acompanhamento foi, além de possibilitar a entrada nas diversas localidades internas de Manguinhos, mapear a organização comunitária, os diferentes grupos de poder, e as discussões que tinham eco para esses grupos, também em perspectiva histórica.

- Acompanhamento das reuniões realizadas pela equipe de trabalho social do governo do estado no Centro Comunitário de Defesa da Cidadania (órgão estadual localizado na Varginha em Manguinhos) – ocorrência quinzenal. Essa atividade, ligada diretamente ao processo de negociação de implantação do PAC-Favelas-Manguinhos, possibilitou a análise da negociação da política pública, inclusive em comparação com bibliografia existente sobre tais processos ocorridos historicamente em áreas de habitação popular, especialmente em três eixos: o controle de informações pelos agentes do poder público, a cooptação de lideranças comunitárias e as formas de mobilização do movimento social comunitário organizado.

- Acompanhamento de visitas realizadas por técnicos do governo do estado e da prefeitura às diversas localidades de Manguinhos. Em todas as visitas os técnicos são acompanhados por lideranças comunitárias, momento onde ocorrem também negociações sobre as condições de urbanização e implantação da política pública.

- Realização de visitas às localidades internas do complexo de Manguinhos. Nessas visitas realizei um registro fotográfico da localidade e do andamento das obras. Essa atividade demonstra sua importância também para entender a dinâmica de funcionamento interno da favela, sua história de criação e consolidação pelas observações dos moradores. Apesar de sempre acompanhada de lideranças comunitárias, condição inclusive de segurança para a circulação na favela, sobretudo para registro fotográfico de seu interior, as conversas travadas com moradores, não lideranças, possibilitam um outro olhar para além daqueles observados nas reuniões semanais do movimento social organizado e dos encontros entre moradores (na maioria das vezes lideranças comunitárias)

e representantes governamentais. Gerou-se nesta atividade um grande banco de imagens, com fotos produzidas por mim, que se dividem em dois acervos, da Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz, e o particular, desta pesquisa.

Uma última observação metodológica se faz necessária. São tratadas como lideranças locais no decorrer da tese, aquelas institucionalizadas como presidentes de associações de moradores e secretários ou diretores das mesmas, e também aquelas que, por sua participação como articuladores do Fórum de Desenvolvimento social e Equitativo de Manguinhos e da Comissão de Moradores de Vila Turismo, eram reconhecidas interna ou externamente como interlocutores no processo de implementação do PAC Manguinhos.

4. Estrutura geral

Esta tese está dividida em quatro capítulos.

O primeiro deles, *Manguinhos: urbanização da região – Mangue, zona industrial, moradias populares, complexo de favelas*, busca apresentar o histórico de urbanização da região de Manguinhos ao longo do século XX. Os projetos urbanísticos estruturados para a região – desenvolvidos ou não, a inserção no planejamento urbano da cidade como zona industrial, até as características da desindustrialização local articuladas aos processos de globalização e neoliberalismo.

O segundo capítulo, *Manguinhos: Localidade a Localidade - diferentes tipos de ocupação em uma mesma região*, expõe o histórico de ocupação, por moradias populares, de 12 localidades de Manguinhos, divididas temporalmente em início do século XX, décadas de 1940 e 1950, e décadas 1990 e 2000. A escolha dessas localidades, e a exclusão de outras duas, responde a critérios observados no trabalho de campo e a inserção das localidades no PAC Manguinhos. Há uma busca constante de procurar entender a consolidação da região articulada a aspectos gerais da cidade do Rio de Janeiro, e políticas públicas ocorridas durante o século XX.

O terceiro capítulo, *Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Favelas Manguinhos*, além de contextualizar o Programa de Aceleração do Crescimento e a inserção de Manguinhos neste, procura descrever, ponto a ponto, o planejamento governamental, estadual e municipal, de intervenções urbanísticas. Apresenta também as

modificações relativas ao que constava na divulgação dos projetos e o realizado ao longo do tempo. Pontua os limites do programa e alguns êxitos.

O quarto e último capítulo, *PAC Manguinhos – Política Pública pra quem? Sociedade Civil e processos de negociação na intervenção urbana*, perfaz a análise da intervenção urbana pontuando o processo de negociação e de participação social no PAC Manguinhos. Para tal, se faz o debate sobre a ampliação de espaços de participação que minoram a efetiva ocorrência desta, através da discussão sobre nova sociabilidade do capital, estruturadas durante a década de 1990, de forma geral, e nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Ignácio Lula da Silva, e do PAC Manguinhos, que através da pesquisa tenciona demonstrar os cerceamentos à participação local nas decisões sobre a implementação da política pública.

Capítulo 1

Manguinhos: urbanização da região – Mangue, zona industrial, moradias populares, complexo de favelas

Manguinhos, localizado na zona norte da cidade do Rio de Janeiro foi delimitado como bairro em 1988¹⁰. Compreende-se entre a Avenida Brasil, Avenida dos Democráticos e Linha Amarela e o Ramal da Linha Ferroviária de Minério do Arará. É cortado pelos rios Faria Timbó, Jacaré e Canal do Cunha, pela rua Leopoldo Bulhões e a linha de ferro que opera no ramal Saracuruna, ligando o centro da cidade à Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A análise histórica de ocupação e evolução urbana dessa região, como veremos, tem limites diversos daquele determinado pelo decreto de criação de bairro, dependendo da denominação atribuída à localidade – Bairro ou Complexo de Favelas –, da definição de pertencimento dos moradores e/ou da abrangência das políticas públicas ali operadas.

O histórico de ocupação desta região foi marcado inicialmente por sua função rural ligada a exportação da produção das lavouras açucareiras, entre os séculos XVI e XVIII. Posteriormente, ligada ao abastecimento do mercado do Rio de Janeiro com gêneros alimentícios como o milho, feijão, mandioca, arroz, entre outros, no século XVIII. E de fins deste século até meados do XIX, retomaria a importância como lavoura agrícola voltada para o mercado exterior, agora com o café. Com o declínio das monoculturas e a transição do trabalho escravo para o livre, em meados do século XIX ocorreria a

expansão da pequena lavoura de gêneros alimentícios, estimulada pelo crescimento urbano do Rio de Janeiro. O perfil econômico da região modificou-se com o arrendamento ou a venda de sítios e chácaras a imigrantes portugueses, italianos e espanhóis responsáveis por 60% do crescimento populacional da Freguesia entre 1838 e 1856 (SANTOS: 1987:90), e com a definitiva pulverização dos grandes latifúndios a partir de 1870, quando começaram os loteamentos para fins residenciais nas áreas servidas

¹⁰ Decreto Municipal N° 7.980, de 12 de Agosto de 1988.

pelos novos meios de transporte ferroviários (BENCHIMOL, 1990: 90)

Na divisão territorial do Rio de Janeiro podemos incluir Manguinhos como pertencente a Freguesia de Inhaúma, criada em 1743. Durante a segunda metade do século XIX, esta foi a freguesia rural mais importante, fornecendo gêneros alimentícios, contando com comércio regular e ainda com algumas manufaturas de couro e barro (BENCHIMOL, 1990: 89-90).

Como assinalado também por Oliveira, nosso circunscrito objeto de estudo, teve sua conversão de área rural em urbana marcada pelo loteamento, a partir do século XIX, de uma área mais abrangente denominada Engenho da Pedra, que englobava os atuais bairros de Manguinhos, Olaria, Bonsucesso e Ramos (OLIVEIRA, 2003). Tal ocupação ganharia incremento acelerado após a década de 1940, com a retificação dos rios e aterro da área de manguezal. Este crescimento segue o desenvolvimento da cidade que passa a se expandir através dos eixos das estradas de ferro e, posteriormente, pelo eixo da Avenida Brasil.

O nome do lugar não é trivial. Área de manguezal que foi sequencialmente aterrada, ao longo do século XX, constituindo-se como terreno para fábricas, moradias e vias de tráfego que são importantes ligações para a cidade do Rio de Janeiro e sua região metropolitana. A silhueta original da Baía de Guanabara foi profundamente alterada, assim como áreas mais internas que margeavam os leitos dos rios Faria, Timbó (que se ligam formando o rio Faria-Timbó) e do rio Jacaré.

Mapa1: Bairro de Manguinhos



Fonte: Armazém de dados, Instituto Pereira Passos. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. http://portalgeo.rio.rj.gov.br/bairros Cariocas/index_bairro.htm

1. Primeiras décadas do século XX

A história do Rio de Janeiro tem, notadamente, a passagem do século XIX para o XX como o seu período mais estudado, com ênfase, sobretudo, para as transformações urbanas ocorridas. Algumas pequenas pontuações aqui se fazem necessárias para que estejamos atentos que nossa análise específica sobre a região de Manguinhos está, em todos os momentos, inserida no contexto dos caminhos que a cidade percorreu ao longo do século próximo passado.

Como marcos fundamentais do fim do século XIX, a abolição da escravatura e a proclamação da República impulsionaram o intenso crescimento demográfico e comercial da capital republicana. Segundo o pensamento reformador, sustentado também em um discurso jurídico-médico-sanitário¹¹, era necessária a remodelação da estrutura do espaço carioca, que não estava preparado para o papel que deveria assumir no contexto nacional e internacional, objetivando coadunar a cidade com os interesses e necessidades do capital. Era necessário reformar "a Capital para o Capital" (SOLIS, S. e RIBEIRO, M., 1985: 46).

¹¹ A Reforma Pereira Passos (1903-1906), que remodelou o centro do Rio de Janeiro, estava sustentada neste discurso.

O intenso crescimento das atividades econômicas, principalmente no ramo manufatureiro e fabril, e também, o crescimento demográfico vertiginoso, devido a imigração e migração interna, resultou na produção de riquezas, mas tendo como base uma cidade desprovida de infraestrutura de serviços urbanos, em especial aqueles voltados para a grande maioria da população: coleta de lixo, abastecimento de água potável e rede de coleta e tratamento de esgotos eram insuficientes, senão inexistentes¹².

É preciso aqui desviar conscientemente da ideia de que o caos urbano é produzido pelo crescimento natural ou de migrações populacionais. É preciso recusar a moral malthusiana de que os “pobres são os responsáveis pela própria pobreza, devido ao seu comportamento reprodutivo e migratório” (RIBEIRO, L. e PECHMAN, R., 1983: 9). Nossa premissa para análise recusa a naturalização dos problemas urbanos e aponta para um entendimento que pontua o desenvolvimento das cidades como apoiado numa política singular: na ausência de políticas e garantia dos interesses que englobassem toda a população. Se a condição geral que rege a produção capitalista tende a concentrar riqueza, produzindo seres disponíveis para o mercado, no caso brasileiro acrescentava-se uma extrema desigualdade social, herança de passado colonial que se reconstituía sob novos formatos, a partir de extrema violência no trato da questão social.

A Reforma Urbana¹³ levou o centro da cidade a ser bruscamente modificado ao longo da década de 1910. Ruas foram abertas ou alargadas, construções não coadunadas com o projeto específico que se propunha para a cidade, postas abaixo. Novos edifícios erguidos. O Porto foi reformado e ampliado para disputar importância com o Porto de Santos e de Buenos Aires. A circulação de mercadorias era uma das bases de sustentação das extensas modificações do cenário urbano.

Observe-se que não é somente o traçado da cidade que se pretendia modificar, mas a própria representação de sociedade. Ao entendermos o espaço urbano como manifestação das relações sociais, o que estava presente era a necessidade de controle social, uma ordenação e controle do espaço urbano que disciplinarizasse as relações sociais. O pensamento urbanístico destas reformas sustentava-se na racionalidade capitalista que deveria definir os espaços em sentido, significado e utilização. Além de

¹² Para mais ver ABREU, 2006.

¹³ Para mais ver ABREU, 2006 e ROCHA, 1995.

A ocupação por moradias iniciou-se por duas vertentes semelhantes. Na primeira, como moradias de funcionários que alugavam os terrenos das duas instituições ali instaladas. Ao lado do Quartel do Exército, onde mais tarde se denominará Vila União, e do Instituto Soroterápico, denominado mais adiante como Parque Oswaldo Cruz. Este último dividiria o processo de ocupação com a segunda vertente, o parcelamento em forma de lotes, de área mais extensa, de fazendas de propriedade da Família Amorim, surgindo daí a sobreposição de nomes para a mesma localidade, como Parque Oswaldo Cruz e Morro do Amorim. Passaremos mais adiante a expor melhor as ocupações localidade a localidade. Por ora, desejamos sublinhar que a ocupação por moradias só se intensificou a partir da década de 1940, entretanto, projetos para a região foram elaborados desde a década de 1910.

Entre os anos de 1910 e 1916, o Ministério de Viações e Obras Públicas manteve um projeto de urbanização de uma extensa região entre os rios Meriti e Guaxindiba, que de outra forma podemos expressar de forma mais clara como a intenção de urbanizar uma região que se estendia entre o “litoral da baía do Rio de Janeiro e a serra dos Órgãos”. Interrompido em 1916, o projeto foi retomado em 1922 incluindo a região de Manguinhos. A justificativa para a intervenção e transformação dos terrenos de mangues em secos e disponíveis à expansão urbana sustentava-se na ideia de que as áreas alagadas infestavam a capital federal de doenças. A empresa responsável pela execução das obras era a Empresa de Melhoramentos da Baixada Fluminense. (FERNANDES, T. e COSTA, R., 2010: 74)

A referida empresa,

(...) deveria entregar como patrimônio federal, para usufruto público, um cais com três quilômetros de extensão; 15 quilômetros de canais navegáveis, com atração em 30 quilômetros de extensão (...); uma rede de canais eclusados e rios canalizados com 150 quilômetros de extensão, possibilitando a irrigação de uma “vasta área suburbana e rural do Estado”; a construção de várias pontes e viadutos para permitir a travessia dos rios e canais; a urbanização de uma área de mais de um milhão de metros quadrados, para usufruto do governo federal e suas repartições. (FERNANDES, T. e COSTA, R., 2010: 74)

Esse projeto incluía o terreno já ocupado pelo Instituto Oswaldo Cruz, aqueles cortados pela estrada de ferro Central, Auxiliar e Rio d’Ouro, e o Cais do Porto. Incluía ainda a construção de uma estrada ligando a capital à raiz da serra de Petrópolis. (FERNANDES, T. e COSTA, R., 2010: 74)

A empresa executora das obras receberia como contrapartida por seu investimento:

Um patrimônio formado por terras urbanizadas de terrenos secos e salubres, anteriormente alagados e “empestados por endemias”, que seriam destinados a viabilizar a instalação de empresas de comércio e indústria, facilitada pela oferta de transporte marítimo, fluvial e terrestre e pela proximidade da região portuária, contribuindo para o povoamento de toda a área, futuro mercado produtor e consumidor de exploração “pastoril, agrícola e industrial” (Brazil Ferro Carril: 1922: 819 apud FERNANDES, T. e COSTA, R., 2010: 74-75)

O contorno da costa, marcado pela irregularidade dos rios, as áreas de mangue e alagáveis, observado na Planta da Cidade do Rio de Janeiro de 1910, organizada e desenhada por Francisco Jaguaribe Gomes de Mattos, está também presente no planta de 1923 (a seguir). Através de constantes aterramentos, ao longo de 100 anos chegou-se à conformação dos dias atuais.

Mapa 3: Extrato da Planta Geral da Cidade do Rio de Janeiro, 1923

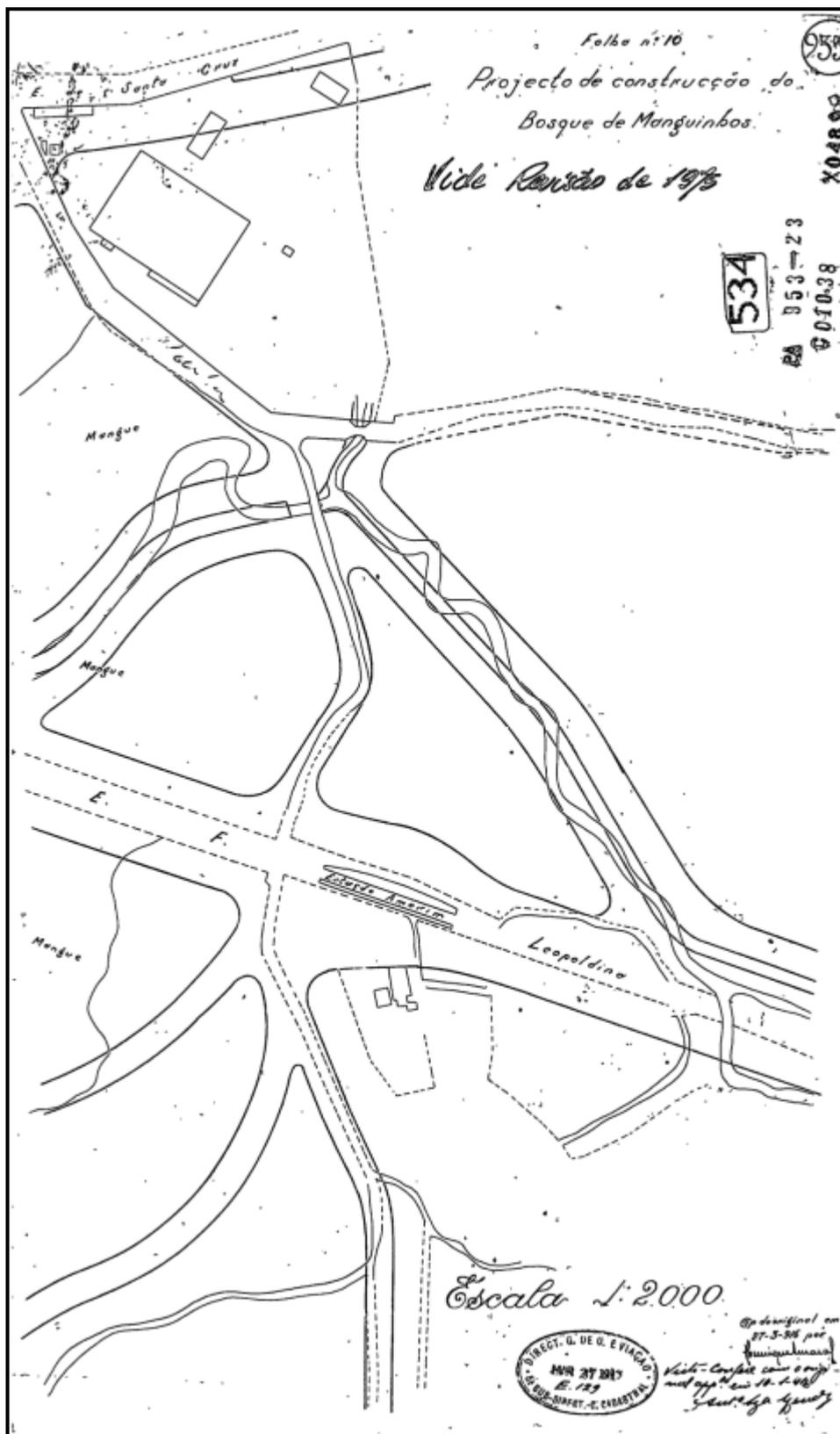


Extrato da Planta Geral da Cidade do Rio de Janeiro, organizada por Carlos Bacellar em 1923. Acervo Biblioteca Nacional.

Encontramos antes do projeto de 1922, entretanto, no acervo do Departamento de Alinhamento e Arruamento, da Secretaria Municipal de Urbanismo da Cidade do Rio de Janeiro, mapas onde consta o carimbo da Diretoria Geral de Obras e Viação com data de 1916, que apresentam projeto de construção do Bosque Mangueiros. Esta é a primeira

referência que localizamos sobre a intenção de retificação dos rios existentes, abertura de ruas em terreno ganho ao mar e ao mangue, e anexação da Ilha de Bom Jardim ao contorno da costa, através de aterro.

Mapa 4: Projeto de construção do Bosque de Manguinhos, 1916.



Departamento de Alinhamento e Arruamento, da Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro.

<http://www2.rio.rj.gov.br/smu/acervoimagens/ConsultasImagensPrincipal.asp>

Em 1927, a Empresa de Melhoramentos da Baixada Fluminense realizou uma concorrência que originaria a intenção clara de transformação da região de Manguinhos em Bairro Industrial de Manguinhos. O projeto vitorioso de Jorge Macedo Vieira incorporou elementos de um outro projeto inscrito na concorrência (foram quatro no total), de Aristides Figueiredo com o objetivo de providenciar melhorias no arruamento e estabelecimento de linhas férreas.

Mapa 5: Planta da Cidade do Rio de Janeiro, sem data [1930].



Acervo Biblioteca Nacional.

2. A Região de Manguinhos e a Industrialização

No período da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a região das imediações de Manguinhos, sofreu um impulso de ocupação devido a conjuntura internacional, que levou à fixação de indústrias para substituição de bens importados, com a criação de indústrias e a construção de moradias de operários nas proximidades de fábricas ali instaladas.

(...) em 1917, no primeiro fluxo do grande capital industrial em direção aos subúrbios, instalou-se em Maria da Graça a CISPER, produtora de vidro por processo mecânico. Logo a seguir, em 1921 a General Eletric instalou aí a sua fábrica de lâmpadas (...) seguida pela Marvin (parafusos e pregos) e por outras indústrias. Essas novas fontes de emprego logo atraíram um grande número de pessoas, levando ao surgimento da favela do Jacarezinho, cujos moradores eram, em sua maioria, operários dessas fábricas. (ABREU, 2005: 80).

Ainda segundo Maurício de Abreu, as pequenas indústrias permaneceram na região central da cidade devido a seu caráter varejista, pois realizavam a comercialização das mercadorias nas mesmas instalações de sua produção. As indústrias de médio porte passam a se instalar na região de São Cristóvão, as quais embora não comercializassem no mesmo espaço da sua produção necessitavam de alguma infraestrutura urbana, que não onerasse seus custos de instalação (ABREU, 2005: 80). Cabe então perceber, que a região imediatamente próxima a Manguinhos passou a receber a instalação da grande indústria, capaz de arcar com investimentos em aterro, devido à topografia baixa e alagável da região, ainda que não se instalassem diretamente na região conhecida na época como “os charcos de Manguinhos” (ABREU, 2005: 82).

Essa divisão territorial de indústrias, que caminhou para o subúrbio com as instalações de maior porte, nos possibilita entender a pressão sobre a formulação do projeto de Bairro Industrial de Manguinhos, descrito anteriormente, que ganha terras sobre o mangue em região que guarda proximidade do centro da cidade e principalmente do porto do Rio de Janeiro.

A ocupação da cidade, que teve a expansão de sua malha urbana salientada nas três primeiras do século XX, difere quanto a investimentos públicos nos seus dois eixos de crescimento, em termos de distribuição da população e moradia.

De um lado, a ocupação das Zonas Sul e Norte pelas classes média e alta intensificou-se, e foi comandada, em grande parte, pelo Estado e pelas companhias concessionárias de serviços públicos. De outro, os subúrbios cariocas e fluminenses cada vez mais se solidificaram como local de residência do proletariado, que para aí se dirigiu em números crescentes. Ao contrário da área nobre, entretanto, a ocupação suburbana se realizou praticamente sem qualquer apoio do Estado ou das concessionárias de serviços públicos, resultando daí uma paisagem caracterizada principalmente pela ausência de benefícios urbanísticos. (ABREU, 2005: 82).

Iniciada na década de 30, tendo seu primeiro trecho inaugurado em 1937, a eletrificação da Estrada de Ferro Central do Brasil, e sua expansão na década de 1940 para os ramais auxiliares (SILVA, 1954), promoveu o aumento da velocidade de deslocamento influenciando na evolução da densidade populacional para as áreas de subúrbio, incluindo nossa área de estudo.

Ocorreria, assim, nova leva de grandes indústrias para a região: Gillete, a Silva Pedrosa Rolhas Metálicas e a Companhia Nacional de Papel. E após obras de drenagem e saneamento do Rio Jacaré, realizada pelo Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) em 1935, abriu-se ainda a possibilidade de instalação de mais indústrias, agora de médio e pequeno porte (Silva, 2008: 68). Significa dizer que, a partir daquela década, a ocupação industrial foi intensificada como reflexo de ação estatal, marcada pelas obras de saneamento realizadas pelo DNOS, que ampliava os terrenos destinados à atividade industrial, sob a marca de nova implantação na cidade ou deslocamento da área central, e à ocupação por moradias nos terrenos adjacentes, drenados ou não. O Jacarezinho, região contígua a Manguinhos separado pela antiga Avenida Suburbana - hoje Avenida Dom Hélder Câmara – apresenta-se como caso típico:

Este bairro, que se constitui hoje no segundo mais importante aglomerado industrial da cidade, poderia ser considerado, até 1930, como área de localização industrial pioneira, de interesse para a grande indústria, mas a partir de 1935 passou a interessar a... (outras indústrias)... tendo em vista os melhoramentos urbanos aí introduzidos... (com a drenagem e saneamento da várzea do Rio Jacaré)... Em consequência, em toda a faixa compreendida entre as ruas Licínio Cardoso, Viúva Claudio, Ana Nery e Avenida Suburbana, começaram a se implantar diversas indústrias de pequeno e médio porte. (ESTADO DA GUANABARA. Aspectos da Geografia das Indústrias do Rio de Janeiro, 1969 apud ABREU, 2005: 99)

Exemplo também da participação estatal na definição da implantação das indústrias e nos rumos de urbanização da cidade do Rio de Janeiro é evidenciada pela primeira definição de uma Zona Industrial da cidade, através do Decreto-lei 6000, de 1937. Conhecido como Código de Obras de 1937, este decreto-lei continha alguns elementos já presentes no Plano Agache. Encomendado pela prefeitura, na administração do prefeito Prado Júnior (1926-1930), a um grupo francês e coordenado por Alfred Agache, o Plano, denominado Cidade do Rio de Janeiro: extensão, remodelação e embelezamento, iniciado em 1927, e entregue em 1930, desenhava rumos para um desenvolvimento urbano que definisse as funções de uso dos espaços urbanos e traçasse uma linha de crescimento para o Rio de Janeiro. O Plano Agache “pretendia ordenar e embelezar a cidade segundo critérios funcionais e de estratificação social do espaço” (ABREU, M. 1997, p. 86).

A área de Manguinhos e seus arredores (tratada como parte da denominação Baixada Fluminense) foi indicada como bairro industrial pela proximidade com a área central da cidade e a região portuária, e ainda por obras de saneamento e urbanização ocorridas desde a década de 1920 (FERNANDES, T. e COSTA, R., 2010).

A implantação do bairro industrial do Rio de Janeiro na Baixada Fluminense permite precisamente satisfazer à maior parte das exigências indispensáveis: o bairro industrial se encontrará na proximidade do centro comercial, ao mesmo tempo em que estará isolado pela disposição topográfica do lugar e realizará a junção indispensável entre as vias de transportes terrestres e marítimos, além de que a sua superfície é suficientemente vasta para alojar numerosas usinas e o preço do terreno bastante módico para permitir a aquisição fácil dos locais necessários às suas oficinas (AGACHE, 1930:183).

A implantação da zona industrial, “compreendida pela enseada de Manguinhos e pelos braços de mar que separavam as ilhas de Sapucaia, Bom Jesus, Pinheiro etc.”, exigiria, segundo Agache, o “saneamento e do aterramento (com a terra proveniente do arrasamento do morro do Pedregulho), criando uma superfície de cerca de 6,5 quilômetros quadrados” (FERNANDES, T. e COSTA, R., 2010:78)

Na criação da zona industrial, respeitando outros projetos, o urbanista chamava atenção, ainda, para a vantagem que sua proposição traria para o setor econômico, para os meios de transporte e para a melhoria do tráfego de veículos nas demais áreas da cidade. Para ele, uma proposta não podia estar desvinculada da outra: “A partir do centro comercial, a reorganização da rede de vias férreas e da trama das artérias

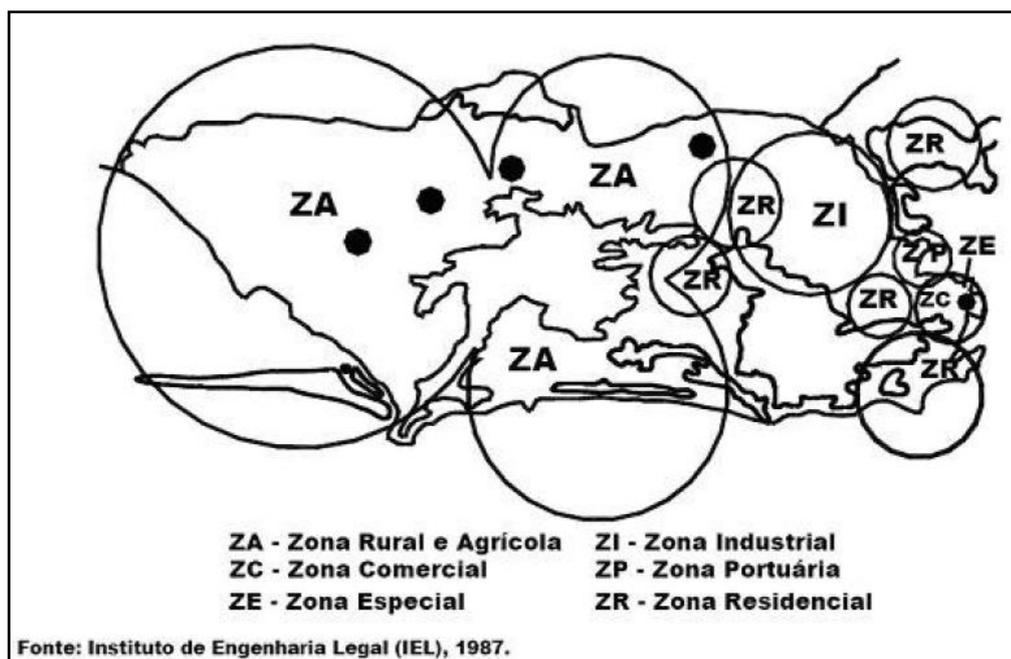
principais da circulação [estava] intimamente ligada ao preparo de um bairro industrial” (BRITTO, 1944: 182). A região de Manguinhos estava portanto destinada, em sua grande parte, à zona industrial. No entanto, e sem nenhum preparo sistemático, compreenderia áreas de residência para os trabalhadores das indústrias e dos portos e áreas livres (FERNANDES, T. e COSTA, R., 2010:79)

Não tendo sido implementado na sua totalidade, o Plano Agache teve algumas de suas definições incorporadas ao logo do tempo. O zoneamento da área industrial é uma mostra disso.

O zoneamento funcional do Rio de Janeiro implementado pelo Código de obras, definiu como zona industrial: a margem direita da linha ferroviária Central do Brasil, que corta toda a cidade de leste a oeste; ao longo da Linha auxiliar, desde o bairro de Del Castilho até o limite noroeste da cidade do Rio de Janeiro; e a faixa ao longo da Estrada Rio D’Ouro. Essa definição incluía a região de Manguinhos.

A instituição do zoneamento industrial, que no mapa a seguir pode ser visto junto aos demais zoneamentos, exclui bairros da zona sul e zona norte, que possuíam importância significativa no ramo fabril. Impedidos de se expandir por conta da legislação e tendo seus terrenos em áreas muito valorizadas, a partir de então, estas fábricas se transferiram ou mesmo fecharam loteando seus terrenos e auferindo lucros através da transação comercial destes (ABREU, 2005:99 e 100)

Fig. 1: Zoneamento Funcional da cidade do Rio de Janeiro – Decreto n°. 6000/1937



Reproduzido de Borges, 2007.

Outro fator que impulsiona e modifica o crescimento da região, e que se tornará regra nos anos subsequentes conforme os rumos do crescimento econômico-industrial do país que apontará para o privilégio das rodovias em detrimento dos transportes de trens, foi a construção da Avenida Brasil¹⁴, para integrar o sistema rodoviário nacional. Ainda como justificativa de sua construção apresentava-se a função de facilitar a ligação da capital federal às demais cidades do estado e do país, além de permitir o acesso às áreas norte e oeste da cidade. O folheto de propaganda sobre as obras de construção da Avenida Brasil (Acervo AGCRJ- Coleção Oliveira Reis) anuncia como os subúrbios a serem atravessados pela avenida Brasil: São Cristóvão; Manguinhos; Bonsucesso; Ramos; Olaria; Penha; Braz de Pina, Cordovil; Praia de Maria Angú; e Lucas. E descreve a região da seguinte forma:

VASTA ZONA, quase deserto, pantanosa, insalubre, marginando a Baía de Guanabara, e ocupada em seu trecho inicial apenas por alguns casebres, nunca Fôra aproveitado para facilitar a solução dos

¹⁴ A Avenida Brasil foi inaugurada em trecho durante a década de 1940: em novembro de 1944 - trecho entre Benfica e a Rua Lobo Júnior; em fevereiro de 1946 - trecho entre a Lobo Júnior e Parada de Lucas; em abril de 1947 - trecho entre São Cristóvão e Manguinhos. As obras de duplicação e de construção das vias laterais ocorreram entre 1950 e 1954. Ver FERNANDES, T. e COSTA, R., 2010.

problemas do tráfego urbano e interestadual. (Acervo AGCRJ-Coleção Oliveira Reis apud FERNANDES e COSTA, 2009:84)

A construção da Avenida Brasil visava, para além de “deslocar a parte inicial das rodovias Rio-Petrópolis e Rio-São Paulo para áreas menos congestionadas diminuindo assim o custo de circulação”, também “incorporar novos terrenos ao tecido urbano, visando à sua ocupação industrial” (ABREU, 2005: 103).

Durante a gestão do prefeito Henrique Dodsworth (1937-1945), foi apresentado, em 1943, o projeto denominado Park-way Faria-Timbó. A diferença entre avenidas e ruas para a estrutura pensada para um park-way era sua adaptação às condições da topografia local e dotado de arborização, constituído por vias carroçáveis e um parque verde. Segundo a reportagem da Revista Municipal de Engenharia, começaria

na área da baixada, na confluência dos Rios Faria-Timbó e Jacaré, onde [era] o vazadouro de lixo da limpeza urbana, próximo à estação do Amorim. Seguindo pelo leito alargado dos rios Faria-Timbó, atravessa em nível a Avenida dos Democráticos, interessando-se pelo Jardim Higienópolis, ao longo e na direção das linhas de transmissão da Light até encontrar a Estrada Velha da Pavuna, no cruzamento desta com a Estrada de Timbó. (...) A partir do cruzamento da Estrada Velha da Pavuna, o [park-way] se bifurca seguindo cada ramo os leitos respectivos dos rios Faria e Timbó. O primeiro toma a direção de Del Castilho até encontrar-se com a E. F. Rio d’Ouro e a Avenida Automóvel Clube. O segundo se orienta para a estrada da Freguesia (...) em direção às fraldas da Serra da Misericórdia até cruzar novamente a Estrada Velha da Pavuna (REIS, 1943: 94 apud FERNANDES, T. e COSTA, R., 2010: 84).

Como parte do Plano da Cidade do Rio de Janeiro (1943), o Projeto Park-way apresentava a intenção de ocupação ordenada da área de Manguinhos, garantindo “os interesses dos futuros moradores da região, proporcionando o saneamento, moradia higiênica, a recreação, a economia de tempo no transporte pelo acesso fácil”. E ainda pontuava a possibilidade de “transformar [aquela área], pelo paisagismo, num dos mais atraentes subúrbios cariocas, desde que orientada por um plano de conjunto, e obedecido na expansão natural do uso, o aproveitamento racional dos terrenos” (REIS, 1943: 94-95 apud FERNANDES, T. e COSTA, R., 2010: 85).

O único trecho executado do projeto Park-way é o conhecido como viaduto de Bonsucesso, sobre a avenida Brasil. Abandonada a proposta do Park-way, as soluções urbanísticas desenvolvidas não foram implementadas.

Persistindo no destino de área industrial, foi inaugurada na região de Manguinhos, em 14 de dezembro de 1954, a Refinaria de Petróleos de Manguinhos. Idealizada ainda em 1946, estava no bojo da campanha "O Petróleo é Nosso", sendo composta por capital totalmente nacional e privado. As obras de implantação da Refinaria tiveram que contar com a etapa de aterro, por se assentar na área de mangue, margeada pelo Canal do Cunha e tendo a frente do terreno voltada para a Avenida Brasil.

O início da década de 1960 foi marcado, na cidade do Rio de Janeiro, pela confirmação de uma tendência nacional, das décadas anteriores, de priorização de um modelo de desenvolvimento viário voltado para o automóvel. O governo Lacerda (1960-1965) representou

O exemplo mais marcante da intervenção direta do Estado na solução do problema viário, um problema que era na verdade um falso problema, posto que derivava da crescente concentração de renda nas mãos de uma minoria da população. (ABREU, 1997: 133)

Carlos Lacerda, eleito pela legenda da UDN em 1960, como primeiro governador do recém-criado Estado da Guanabara, assumiu com um propósito de reforma administrativa, tendo em vista a reestruturação necessária após a transferência da capital federal para Brasília. Além disso, Lacerda anunciou alguns pontos fundamentais como metas de seu governo, dentre eles: “a ampliação do sistema escolar; o abastecimento de água e a ordenação do espaço urbano da Guanabara” (MOTTA, 2001). Sobre esta última meta, atentamos para duas premissas fundamentais: a indústria de construção civil, que desde a década de 1950 encontrava-se estagnada apostava no projeto de construção de casas populares e conjuntos habitacionais como uma possibilidade de recuperação e movimentação da economia estadual, salvaguardando seus próprios interesses e acenando como paliativo para as reivindicações sociais, a geração de empregos; e ainda os interesses do capital imobiliário pelas áreas de favelas, aquelas localizadas sobretudo na Zona Sul da cidade (VALLA,1986).

Com o “Plano de metas 50 anos em 5”, do governo Juscelino Kubitschek, o país consolidaria a industrialização através da intensificação da participação do capital estrangeiro. A instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) – instituição que cumpria o papel de autoridade monetária antes da criação do Banco Central do Brasil –, em janeiro de 1955, segundo Caio Prado Jr.,

dava aos investidores estrangeiros o direito de trazerem seus equipamentos sem nenhuma despesa cambial, enquanto os industriais nacionais eram obrigadas a adquirir previamente, com pagamento à vista, as licenças de importação exigidas para trazerem do exterior os equipamentos de que necessitassem (PRADO Jr, 197: 232)

Com o apoio governamental, generalizava-se a instalação das multinacionais e principalmente as automobilísticas, “que em pouco tempo passou a constituir um dos setores líderes da economia” (ABREU, 1997, p.133), a rodoviarização do país e, no Rio de Janeiro, a adequação do espaço urbano ao uso dos veículos particulares. A expansão dos automóveis, acessíveis apenas aos setores de maior poder aquisitivo, em sua grande maioria moradores da Zona sul, demonstrava claramente para quem a cidade estava sendo pensada.

Essa inflexão industrial se mostrou preponderante na elaboração do Plano Doxiadis, contratado a um grupo grego chefiado por Constantinos Doxiadis e elaborado entre 1960 e 1963, mas que diferentemente do Plano Agache teve seus dados elaborados por equipe de técnicos brasileiros – o que não impediu as críticas por ter sido elaborado por um estrangeiro –, o qual com suas linhas coloridas visava a articulação da cidade através de vias expressas com o privilégio da ordenação urbana ao veículo particular. As Linhas Amarela e Vermelha que temos hoje, foram inspiradas nesse plano, que previa uma série de vias rodoviárias, identificadas por cor.

Função também do Plano Doxiadis foi planejar a reestruturação do zoneamento urbano. Sua justificativa era adaptar a cidade à sua nova condição de Estado da Guanabara, com a transferência da capital para Brasília. Sob a égide do nacional-desenvolvimentismo, que dentre outros pontos impunha a difusão dos automóveis nas grandes cidades, o plano se assenta na utilização do veículo particular como o principal meio de transporte, respondendo a pressão da orientação do desenvolvimento tendo como ponta dinâmica a indústria automobilística. O plano previa também a reformulação do zoneamento urbano de 1937, revendo suas funcionalidades e o espraiamento do urbano. Foram acrescentadas a Zona Turística (ZT), Zonas Especiais (ZE) e Centros de Bairros (CBs). O zoneamento industrial foi acrescido, através do Decreto nº. 793, de 1961, da Zona Industrial das Bandeiras, situada ao norte do Estado da Guanabara e que faz referência à Avenida das Bandeiras, antigo nome da Avenida Brasil a partir da rodovia Washington Luís.

Em 1974, foi sancionada a Emenda Constitucional nº 20 que promovia a fusão do estado da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro. A fusão resultava de diversos interesses, sendo alguns explícitos, como os do Governador da Guanabara, Chagas Freitas (1971-1975), interessado em estadualizar, no sentido de ganhar força política e econômica na mão contrária do “alegado esvaziamento da economia carioca” e na intenção “de formar um estado forte no centro-sul para contrabalançar São Paulo e Minas Gerais, como do governo militar que desejava “retirar da Belacap os atributos de capital e transferi-los para a Novacap” (MOTTA, 2001). Esse processo havia se intensificado no Governo Médici (1969-1974) com a transferência para Brasília de diversos órgãos que ainda eram sediados no Rio de Janeiro e no Governo Geisel (1974-1979) se efetivou como um dos pilares de reorganização administrativa do país (MOTTA, 2001).

Com a Fusão, novo ordenamento para a cidade foi sugerido. O novo plano urbanístico de 1977, Plano Urbanístico Básico, Pub-Rio, representava as intenções do governo federal sob a ditadura civil-militar. Foi o primeiro a ser elaborado totalmente por técnicos brasileiros, e possui como preocupação fundamental a organização administrativa da cidade do Rio de Janeiro. Assim, a estrutura urbana foi dividida em áreas de planejamento (APs), recomendava-se a instituição dos Projetos de Estruturação Urbana (PEU) para o planejamento local e enfatizava a necessidade de recuperação do centro da cidade (RESENDE, 1982).

Em relação ao zoneamento industrial, de acordo com a lei complementar nº14, de 08/06/1973, foram classificadas as zonas de uso estritamente Industrial (ZEIs), Zonas de uso predominantemente Industrial (ZUPIs), e estabelecida a tipologia industrial para a região metropolitana do Rio de Janeiro¹⁵. De acordo com dados da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), de 1976, havia 223 indústrias localizadas na ZUPI Jacaré/Manguinhos e 470 na ZUPI Bonsucesso/Penha. Preferimos apresentar os dados destas duas Zonas devido a sua contiguidade e esfera de relações e influências, tanto de emprego, como de circulação.

O cenário ambiental e urbanístico apresentado pela Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM) sobre essa região, ainda nos anos 1980, apresentava um panorama de alto risco sócio ambiental, como se observa na tabela a seguir.

¹⁵ Regulamentada pela Portaria nº 176 de 21 de fevereiro de 1983.

Quadro 1: Classificação de ZUPIs e ZEIs em relação às condições ambientais e urbanísticas

Zona Industrial	Situação dos Parâmetros de qualidade em relação aos padrões ambientais								Grau de saturação	
	Partículas em suspensão	Dióxido de Enxofre	Oxigênio dissolvido em água	Mercurio	Fenóis	Chumbo	Cádmio	Cromo	Ambiental	Urbanístico
ZUPI Jacaré/Manguinhos	>	>	>	<	>	≈	≈	≈	VS	VS
ZUPI Bonsucesso/Penha	>	≈	>	<	>	>	≈	>	S	S

Legenda: > o teor de poluente é significativamente superior ao padrão estabelecido;
 ≈ o teor de poluente é igual ou próximo ao padrão estabelecido;
 < o teor de poluente é significativamente inferior ao padrão estabelecido;
 NS não saturada;
 VS em vias de saturação;
 S saturada.

Fonte: adaptado de FUNDREM, 1982: 71.

Adendo ao zoneamento urbanístico foi a criação da Macrozona da Leopoldina, que incluía os bairros de Benfica, Manguinhos, Bonsucesso, Ramos, Olaria, Penha, Penha Circular, Brás de Pina, Cordovil, Parada de Lucas, Vigário Geral, Jardim América. A utilização do prefixo macro deriva, por um lado, da grande extensão territorial, e por outro, por seus limites incluírem zonas de usos diversos.

3. Indústria, Globalização e Neoliberalismo

A década de 1970, sobretudo a partir de 1975, é marcada pela redução da atividade industrial e do emprego, como resultado das políticas macroeconômicas nacionais. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) aplicado na tentativa de manutenção da taxa de crescimento, gerou acréscimo do endividamento, sustentado no mercado internacional de crédito dos dólares acumulados pelos exportadores de petróleo – petrodólares. A crise da dívida teve seu auge, anos mais tarde, com a decretação da moratória no governo Sarney. As dificuldades econômicas ocorridas no Rio de Janeiro se relaciona com

(...) a história do desenvolvimento capitalista regional brasileiro e a estagnação e crise econômico-fiscal a partir dos anos 1980, [tendo] como resultante o fato de a região do atual estado do Rio de

Janeiro, do ponto de vista econômico, apresentar, no período 1970/2000, uma variação do PIB significativamente menor que as existentes em todas as demais unidades federativas (dados do IBGE); ou em ter ocorrido no ERJ, entre 1985 e 2004, uma perda de empregos formais, no total das indústrias extrativa mineral e de transformação, de - 36,92% contra um crescimento no total Brasil de 12,98%; como, também, a menor ampliação de empregos do setor serviços no quadro federativo, de 28,81% contra um crescimento nacional de 65,64% (OSÓRIO, 2007: 13 apud SILVA, 2008: 79).

A perda significativa de empregos formais, ocorrida entre as décadas de 1980 e 2000, como apontado por Osório, está contextualizado no quadro de crise nacional que iniciou o processo de fechamento de empresas também na nossa área de estudos.

Começou pelas empresas pequenas e médias ligadas aos bens de capital nos anos 80 e depois atingiu, ainda nesse período, as pequenas e médias produtoras de bens de consumo. A explicação para que o processo tivesse atingido inicialmente esses setores está ligado ao caráter da crise da década de 80, que pela sua natureza reduziu drasticamente a renda dos trabalhadores. Sendo assim as grandes empresas ao perderem o horizonte de investimento reduziam as suas encomendas às pequenas empresas de bens de capital (metalúrgicas) (SILVA, 2008: 79).

Segundo o estudo de Heitor Silva (2008) existiam 65 empresas de metalurgia no Jacaré e Jacarezinho (áreas próximas a Mangueiras), na década de 1970, e atualmente a maioria deixou de existir, permanecendo apenas 27.

Levando em consideração os efeitos da crise sobre os consumidores, empresas produtoras de bens de consumo foram afetadas, que devido ao seu porte e destinação ao mercado interno acabaram encerrando suas atividades e fechando. Natal (2003) em “Revisitando ‘o Rio de todas as crises’” aponta “o fato de que essa crise atinge mais fortemente a cidade do Rio de Janeiro do que a média nacional” (Silva, 2008: 80). O fechamento de indústrias na localidade, modificando a região e a oferta de empregos, relaciona-se com a volatilidade do capital que busca condições de maior acumulação, muitas das vezes encontrando em outras regiões menor custo de mão de obra, maiores áreas de expansão física, além de abatimentos e isenção de impostos.

(...) A Company (indústria de roupas), que empregava cerca de 2 mil empregados fechou sua empresa no bairro se transferindo para Miracema, MG. (THIAGO, 2007c apud SILVA, 2008: 80).

Moradores da região relataram para a pesquisa de Heitor Silva (2008) que o crescimento do desemprego na região, durante a década de 1980, teve a situação agravada na década de 1990. Esse quadro, experimentado localmente pelos moradores, acompanha “a trajetória econômica nacional e a pressão sobre os empregos” (SILVA, 2008: 80), ainda que, como dito anteriormente, o Rio de Janeiro tenha sido atingido de forma superior à média nacional, durante estas duas décadas.

O quadro a seguir é uma compilação de indicadores que dimensiona e compara Manguinhos, Jacarezinho, e Jacaré, que compõe a região de indústrias e habitações populares que seguimos caracterizando, com o bairro da Gávea, localizado na Zona Sul da cidade, detentor dos melhores índices de toda a cidade do Rio de Janeiro. A disparidade na comparação é gritante, como o leitor poderá observar.

Quadro 2: Indicadores – Jacaré; Jacarezinho; Manguinhos; Gávea

	JACARÉ		JACAREZINHO		MANGUINHOS		GÁVEA	
POPULAÇÃO	7.392		36.459		31.059		17.475	
DOMICÍLIOS	2.232		10.689		8.942		6.148	
TX. DE OCUPAÇÃO (morador/domicílio)	3,31		3,41		3,47		2,84	
FAVELAS	2		9		19		1	
% ANALFABETOS (com mais de 25 anos)	4,84		10,02		10,65		2,20	
ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER (anos)	70,64		66,30		66,30		80,45	
RENDA PER CAPITA (R\$ de 2000)	513,32		177,98		188,86		2.139,56	
% MATERNIDADE PRECOCE (10 a 14 e 14 a 17 anos)	0,82	7,81	1,57	16,99	0,63	14,91	0,00	0,00
RANKING DO IDH (cidade do Rio de Janeiro)	59		121		122		1	

Fontes: site do Instituto Pereira Passos <<http://www.rio.rj.gov.br/ipp/>> acesso em 20/03/08, <<http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/index.htm>> acesso em 4/05/08 e <[http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/1172_indice%20de%20desenvolvimento%20humano%20municipal%20\(idh\).XLS](http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/1172_indice%20de%20desenvolvimento%20humano%20municipal%20(idh).XLS)> acesso em 30/08/08. Todos os dados são referentes ao ano de 2.000 (Silva, 2008: 70)¹⁶

¹⁶ Com relação a coleta e apresentação de dados o autor faz a seguinte explicação: “Com relação à informalidade os dados disponíveis não estavam agregados por bairros, mas sim por Região Administrativa (RA). Utilizamos como medida de informalidade o percentual da População Economicamente Ativa (PEA) que não faz nenhum tipo de contribuição previdenciária”. (Silva, 2008: 70)

Na intenção de avaliar o processo de fechamento ou redução de atividades das empresas locais nos valemos da classificação já utilizada por Silva (2008) que leva em consideração três elementos: a natureza da empresa (privada ou estatal); o porte financeiro (grandes, ou médias e pequenas); e a origem do fenômeno que leva ao fechamento ou redução de atividades.

O primeiro quadro, formado por empresas privadas e de grande porte financeiro incorpora a CISPEN, GE e Gillete. Estas empresas acompanham a tendência mundial, iniciada na década de 1980, de redução do número de trabalhadores por unidade fabril, sustentada na transformação nas formas de produção capitalistas no final do século XX. “A CISPEN em 1980 tinha 2 mil empregados, em 2007 tem apenas 400 (THIAGO, 2007c). A GE já chegou a ter 4 mil empregados trabalhando em três turnos, em 2008 só possuía 900” (SILVA, 2008: 84).

Um segundo quadro é formado por empresas médias e pequenas voltadas para a produção de bens de consumo para o mercado interno. Este grupo é afetado de duas formas: pela concorrência externa que disponibiliza produtos mais baratos no mercado pressionando as empresas nacionais, as quais buscavam manter-se no mercado através da redução de custos relocando suas fábricas e precarizando as formas de trabalho (afetou fundamentalmente as indústrias de calçados e roupas); e novas formas de gestão que utilizavam, por exemplo, a “alavancagem”, uma prática de endividamento exacerbado que garantia um volume de capital que acirrava a concorrência entre as empresas e afetou drasticamente a CCPL que não conseguiu concorrer com esta prática empregada pela PARMALAT. O fechamento da CCPL além de afetar os empregos locais teve graves consequências sobre a pecuária do estado do Rio de Janeiro (SILVA, 2008: 85)

O terceiro quadro, formado por empresas estatais, atingiu a CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento) e a Embratel (Empresa Brasileira de Telecomunicações). A CONAB, empresa responsável por formação de “estoques reguladores”¹⁷, “foi extinta no Governo Collor pelo entendimento de que estoques reguladores não combinavam com a política de exposição da economia brasileira à concorrência internacional” (SILVA, 2008:85).

¹⁷ Estoques de produtos alimentícios de primeira necessidade com impacto na dieta diária. No caso de excesso de oferta, o governo compra e forma estoques, com a finalidade de manter o preço aos produtores e garantir que na próxima safra não haja redução da área plantada. Pelo lado da demanda, quando ocorre escassez do produto, o governo oferta esses estoques para garantir o abastecimento (SILVA, 2008: 85)

A EMBRATEL reduziu suas atividades em Manguinhos depois de vários episódios de violência, intimidação, até suspender suas atividades e deixar no local apenas seguranças para guarda dos equipamentos e galpões. Entretanto este não foi o único motivo. A política de privatizações dos anos 1990, levou a venda desta empresa em 1998, passando a ser controlada pelo grupo de telecomunicações norte-americano MCI/WorldCom. Entre os anos de 1998 e 2001 enfrentou problemas para se adequar ao mercado, com dificuldades de faturamento e cadastro dos clientes. Os constantes conflitos entre policiais e traficantes, com repetidas invasões de ambos os grupos no terreno da empresa, em decorrência dos conflitos, ocasionou a saída completa da empresa da região. Influenciou para isso também a ocupação por moradores, realizada na parte posterior de seu terreno, em seu limite com a favela Mandela de Pedra.

Quadro 3: Síntese das empresas das empresas/fábricas da região

NATUREZA DA EMPRESA	PORTE FINANCEIRO	ORIGEM DO PROCESSO DE ABANDONO DO LOCAL	CASOS
PRIVADA	GRANDES	Busca por aumentos da lucratividade Relocalização e novas tecnologias	Gillete CISPER GE
	MÉDIAS	Concorrência de produtos estrangeiros	Company Adonis
		Novas formas de gestão;	CCPL
	PEQUENAS	Concorrência de produtos estrangeiros	Indústrias de calçados antes existentes
ESTATAL	-	Fim da política de estoques reguladores	CONAB
		Venda das estatais	EMBRATEL

Fonte: Silva, 2008: 73

O novo cenário econômico político apresentado a partir dos anos 1980 e intensificado no 1990, com a modificação da organização territorial do trabalho, através do abandono do modelo centralizado fordista, os avanços nas comunicações, o barateamento dos transportes, ocorre descentralização de partes da produção, que passam a ser espalhadas pelo mundo em busca de diferenciais de rendimento dos trabalhadores, e impulsos com vantagens em impostos, visando a maximização dos lucros.

Estes elementos podem ser observados, na dinâmica local, com a redução da mão de obra empregada pelas grandes empresas, “ocasionado pelo aumento da composição orgânica do capital, como no caso da CISPER e por relocalização de linhas de produção na Ásia como nos casos da GE e da Gillete” (SILVA, 2008: 88).

O deslocamento de empresas e a divisão do processo fabril com a produção de itens de um mesmo produto em diferentes plantas industriais, não demonstram um movimento desordenado do capital, e sim uma hierarquização em rede global. O

compromisso da indústria capitalista com o lucro está acima de qualquer relação com a localidade ou com a população nela empregada direta ou indiretamente. A busca pela ampliação dos lucros gerou uma dinâmica de fechamento e deslocamento de indústrias na direção de sua maior capacidade de acumulação.

O esvaziamento industrial, deixando suas grandes estruturas físicas abandonadas, as pressões econômicas sobre a população e a demanda por moradia, leva a ocupação dos galpões vazios por famílias em busca de fuga do aluguel que pressiona as economias familiares. Veremos adiante esses processos de transformação das fábricas em ocupações populares de moradias.

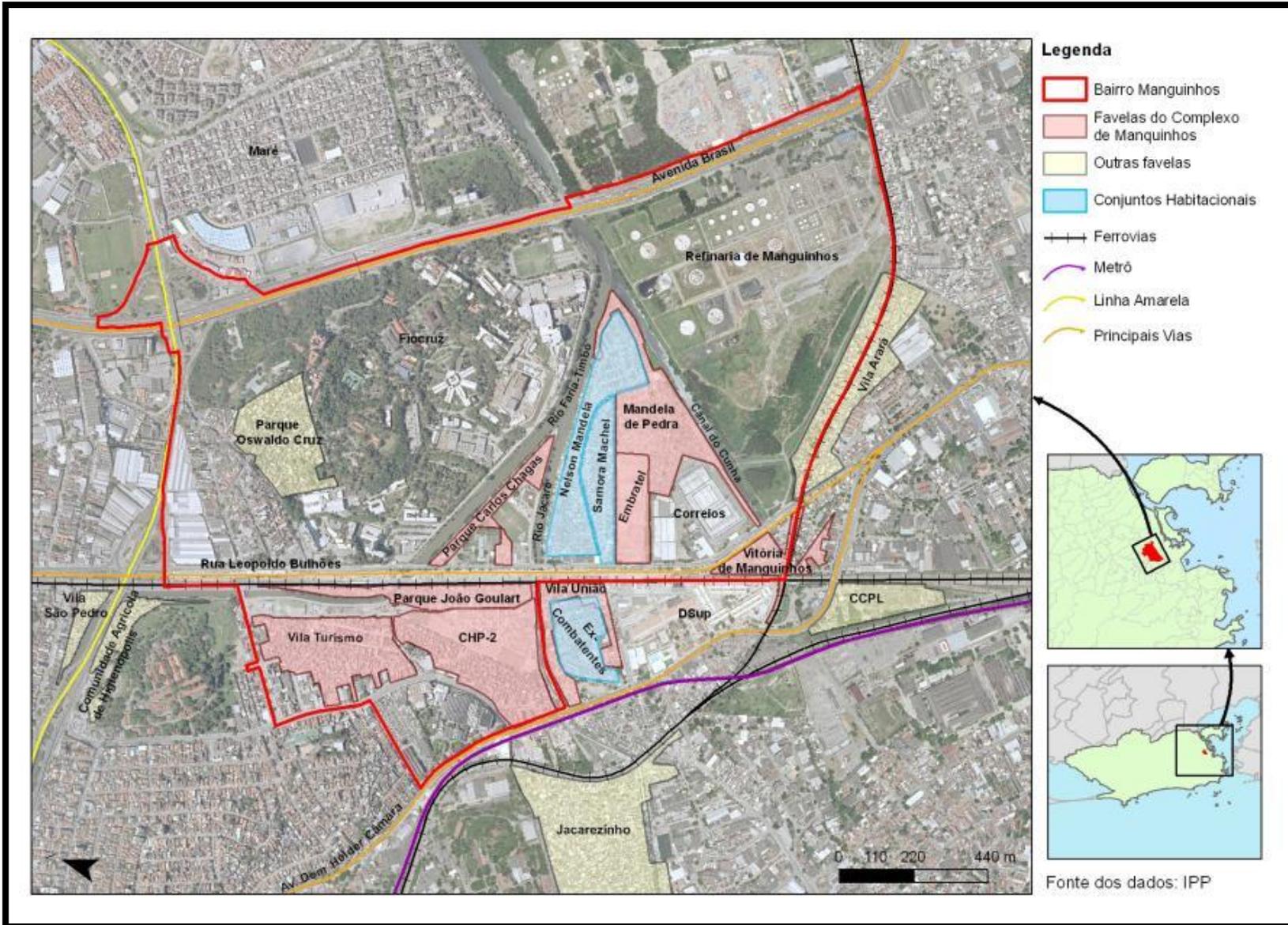
Capítulo 2

Manguinhos: Localidade a Localidade - diferentes tipos de ocupação em uma mesma região

Conforme dito anteriormente, Manguinhos foi instituído bairro em 1988. Na circunscrição do bairro existem favelas, conjuntos habitacionais, empresas, indústrias e a Fundação Oswaldo Cruz. Mas as formas de definição de Manguinhos possuem outras variáveis que não se submetem a legislação que traça os limites do bairro. Além do bairro, a definição de Complexo de Favelas também é institucional e explicitada pela prefeitura do Rio de Janeiro como

Formados por favelas que por sua proximidade, conformam uma mancha urbana única. Excetuam-se desta classificação as favelas que embora próximas, estejam separadas por elementos construídos que impeçam ou dificultem a circulação dos moradores (grandes ruas e avenidas, rodovias, ferrovias, viadutos, redes de transmissão de energia etc.) ou que, em função da topografia, pertençam a bacias de contribuição distintas (Morar Carioca, 2010).

Para os órgãos da prefeitura do Rio de Janeiro o Complexo de Favelas de Manguinhos é composto pelas seguintes favelas: Chp-2, Mandela de Pedra, Parque Carlos Chagas, Parque João Goulart, Vila Turismo, Vila União (RA - São Cristóvão) e Vitória de Manguinhos (CONAB). No mapa apresentado na página seguinte estas favelas estão marcadas em vermelho. Aquelas que estão fora desta classificação estão marcadas em amarelo. A área da Embratel foi demarcada por nós, com base na pesquisa de campo, e consta na base da prefeitura como pertencente a favela Mandela de Pedra.



Observando a disposição das favelas de Manguinhos no mapa percebemos uma contradição relativa à própria definição institucional do que é Complexo de Favelas. Separadas pela Linha Férrea e pela Rua Leopoldo Bulhões (uma ampla avenida constituída como binário e dividida por um canteiro central) estas favelas – de um lado, Parque João Goulart, Vila Turismo, CHP-2, Vitória de Manguinhos (CONAB) e Vila união, e do outro lado, Mandela de Pedra e Parque Carlos Chagas – não formariam, pela definição apresentada, um Complexo.

Nossa reflexão extrapola esses limites de organização urbanística. A definição de complexo guarda também proximidade com as políticas de segurança pública do Rio de Janeiro. Não há uma legislação que defina o que é Complexo de favelas, apenas uma orientação. Orientação essa que foi explicitada em texto no Sistema de Assentamentos de Baixa Renda – SABREN, apenas em 2010, quando da conceituação do novo projeto da prefeitura do Rio de Janeiro de intervenção em favelas. A qualificação de 'complexo' era utilizada muito anteriormente pela polícia, e acreditamos que esteja ligada ao quantitativo de favelas próximas, para as quais, as forças policiais não conseguem definir os limites em suas incursões. Ainda há que se notar, que o termo Complexo aplicado a favelas, reforçou o estigma do que, reconhecido pelos meios de comunicação como perigoso – Favelas – agora o são ainda mais pela sua quantidade, proximidade, extensão, por sua complexidade – é Complexo de Favelas. A utilização do termo exacerba uma nomenclatura urbanística despreocupada com os moradores que ali vivem.

Há ainda mais uma variável importante para compreender a região. Para os moradores, organizados no Fórum Manguinhos¹⁸, o Complexo de Manguinhos é formado também pelo Parque Oswaldo Cruz/Amorim, pela Comunidade Agrícola de Manguinhos, pela Vila são Pedro e ainda, por aqueles que marcados como conjuntos habitacionais (em azul) guardam identificação como favela – Nelson Mandela e Samora Machel. Com o anúncio do PAC, duas outras favelas, ao buscar serem incluídas no programa, reclamam também fazer parte do complexo de Manguinhos: CCPL e Vila Arará (marcadas também em amarelo). Nos debates entre moradores, que presenciei no trabalho de campo, a aceitação da CCPL como componente, pela proximidade com as obras que seriam realizadas no Dsup, era mais fácil do que a da Vila Arará.

¹⁸ Trataremos desta organização local dos moradores no Capítulo 4.

Assim, observa-se uma forte imprecisão na definição territorial da abrangência do complexo de Manguinhos: a delimitação do bairro, marcada com uma linha vermelha no mapa, não coincide com os limites do complexo, assim como também não coincide com o território que os moradores definem como integrando o complexo, na sua atuação política coletiva.

O estudo de Tânia Fernandes e Renato Costa (2009), o mais amplo publicado sobre a história de Manguinhos, discorre sobre a origem e trajetória de 12 das localidades – Parque Oswaldo Cruz/Morro do Amorim/Amorim; Parque Carlos Chagas/Varginha; Parque João Goulart; Vila Turismo; Centro de Habitação Provisória 2 (CHP2); Vila União; Conjunto Néelson Mandela; Conjunto Samora Machel; Comunidade Mandela de Pedra; Conjunto Samora II/ Embratel; Comunidade Vitória de Manguinhos/Conab; Comunidade Embratel/Nova Mandela – dividindo-as em cinco momentos as ocupações: início do século XX; 1941; 1951-1955; 1990-1995; 2001-2005.

Optamos, em nosso estudo, em pontuar o histórico de ocupação por moradias das localidades de Manguinhos, seguindo principalmente os passos trilhados por Tania Fernandes e Renato Costa. Entretanto escolhemos agrupar as ocupações em três períodos temporais, levando em consideração o início da ocupação, sem deixar de atentar para os processos de transformações posteriores. **Início do Século XX** - Parque Oswaldo Cruz/Morro do Amorim; **Décadas de 1940 e 1950** - Vila União (que guarda relação com o período anterior), Parque Carlos Chagas ou Varginha, Parque João Goulart, Centro de Habitação Provisória 2 e Vila Turismo; **Décadas 1990 e 2000** - Conjunto Néelson Mandela, Conjunto Samora Machel, Mandela de Pedra, Embratel, Vitória de Manguinhos/Conab, e CCPL. Incluímos a CCPL por sua integração ao PAC Manguinhos, e excluímos da análise a Vila São Pedro e a Comunidade Agrícola de Higienópolis. Estas duas últimas ficaram mais distantes das discussões do PAC, embora nos debates do poder público com as lideranças locais fossem lembradas em alguns momentos. Assim como no Parque Oswaldo Cruz não ocorreram nelas intervenções de obras¹⁹, apenas um levantamento para a realização de regularização fundiária.

¹⁹ Na Vila São Pedro apenas 8 famílias foram incorporadas no sistema de aluguel social do PAC por problemas estruturais em um edifício que ameaçava cair. Essa inclusão teve influência direta da liderança da localidade e de outras do Fórum de Manguinhos.

1. Início do Século XX - Parque Oswaldo Cruz/Morro do Amorim

A ocupação da região de Manguinhos por moradias se inicia nos primeiros anos do século XX no Morro do Amorim, conhecido também como Parque Oswaldo Cruz. Área vizinha ao Instituto Soroterápico Federal, transformado ao longo do tempo em Fundação Oswaldo Cruz²⁰. Região de fazendas, a denominação do local tem ligação com a família Amorim, proprietária das terras. Amorim também foi o primeiro nome dado à estação de trem que tem sua construção iniciada em 1910, da estrada de ferro Leopoldina (FCDDHBR, 2000). Posteriormente esta estação passou a denominar-se Carlos Chagas e na década de 1960 já possuía o nome atual de Manguinhos.

Foto 1: Estação do Amorim, início do século XX



Fonte http://www.estacoesferroviarias.com.br/efl_rj_petropolis/manguinhos.htm

O que identificamos como Parque Oswaldo Cruz/Amorim é apenas a colina que faz divisão com o terreno da Fiocruz e possui atualmente seus acessos ligados à Rua Leopoldo Bulhões e a Linha Amarela. Constitui-se como a única área elevada da região de Manguinhos. O nome da família Amorim²¹ aparece em variadas referências de fazendas cuja área não se restringia ao descrito como Parque Oswaldo Cruz/Amorim. Na descrição

²⁰ A Fundação Oswaldo Cruz originou-se com a instalação, em 1900, do Instituto Soroterápico Federal, na Fazenda Manguinhos. Em 1918 passou a denominar-se Instituto Oswaldo Cruz, e em 1970 agregou ao início desse nome a palavra Fundação, adotando a sigla Fiocruz. Apenas quatro anos mais tarde passou a designação de Fundação Oswaldo Cruz, mantendo a mesma sigla.

²¹ Para saber mais sobre a identificação de proprietário ver FERNANDES e Costa, 2009: 92.

de Brasil Gerson (2000) a área estaria incluída na periferia do velho Engenho da Pedra, e havia na localidade uma grande carvoaria pertencente a João Dias Amorim (GERSON, 2000 apud FERNANDES e COSTA, 2009: 92)

A construção de moradias nesta localidade responde a três momentos distintos temporalmente e na forma de ocupação. Na transição do século XIX para o XX, com a instalação da linha de trem, edificou-se um padrão construtivo e arruamento

típicos dos subúrbios cariocas, com forte influência da migração portuguesa, que ocorreu no início do século XX para algumas cidades brasileiras, onde se destaca o Rio de Janeiro. Observam-se ainda neste trecho algumas casas claramente influenciadas pela cultura portuguesa, o que se traduz em residências de um ou dois pavimentos, com telhas de cerâmica, platibandas, janelas em veneziana de madeira, varandas e acessos laterais, e quadros de azulejos, principal referência, com desenhos de São Jorge e/ou paisagens lusitanas, geralmente aplicadas em diagonal na entrada da varanda e/ou acima da janela principal da frente do imóvel (FERNANDES e COSTA, 2009: 94).

A ocupação da parte mais alta do Morro do Amorim, em terreno do Instituto Oswaldo Cruz, foi motivo de disputa entre este e os moradores, entre as décadas de 1920 e 1940. O Instituto passa a incorporar os terrenos do Morro do Amorim, a Estrada de Manguinhos e imediações em troca dos terrenos que davam acesso Baía de Guanabara, em negociação com a Empresa de Melhoramentos da Baixada Fluminense que promovia obras de urbanização na região (FERNANDES e COSTA, 2009). Grande parte dos moradores eram funcionários do Instituto e uma cobrança de aluguéis do terreno ocupado pelas moradias passou a ser cobrada. A moradia de funcionários no próprio terreno do Instituto e nas suas imediações foi estimulada pela própria instituição. O precário sistema de transporte estimulava essa prática, dirigida principalmente para os funcionários de limpeza, manutenção e segurança.

Entretanto, esta não era uma política clara e a ocupação por moradias não se fazia só por funcionários. Como observado por Fernandes e Costa (2009) a instalação de moradias no Morro do Amorim passou a causar preocupações ao Instituto no ano de 1942. O diretor da instituição, Henrique Aragão, dirigiu ofício à presidência da República, em resposta a demanda de utilização das instalações do Instituto para a guarda de material bélico no contexto da II Guerra Mundial.

O instituto se acha cercado de casas e em seus arredores estão se constituindo favelas cujos moradores nem sempre inspiram confiança. Convêm acrescentar que o terreno do instituto, que tem uma área de 700 mil metros quadrados, é todo aberto e muito facilmente acessível. Já insisti para que fosse cercado, ao menos com uma cerca de arame farpado e agora essa providência se torna mais urgente para melhor garantia do seu valioso patrimônio (Ofício nº 644, de 10 de setembro de 1942, de Henrique Beaurepaire Aragão para a Presidência da República. Acervo DAD/Fiocruz apud FERNANDES e COSTA, 2009: 100)

Em 1948 quando o Instituto abriu mão de parte do terreno, onde estavam localizadas as moradias, e iniciou a construção de um muro de separação.

A convivência de moradores com o terreno do Instituto, segundo Vilma dos Santos Pereira, nascida no Morro do Amorim em 1944, contemplava relações de trabalho, criação de animais e lazer.

A Fundação naquela época se chamava Instituto Oswaldo Cruz e lá tinha sempre vaga pra capinar o mato em volta. Tinha negócio de cavalo, boi, pessoal na carroça... Onde era a ENSP [Escola Nacional de Saúde Pública] era um brejo. O pessoal criava ali rã, preá, essas coisas todas. Então era ótimo porque era um lugar que tinha fartura pra garantir nossa sobrevivência. Muita gente trabalha na Fiocruz até hoje, mas no passado tinha muito mais. (...) Depois – não lembro quando, porque sou ruim de datas, só sei que era adolescente – é que fizeram esse muro. (...) tinham um campo ali que a gente chamava de “Cocheira”, porque tinha uns cavalos, animais... Era da Fundação, mas era aberto, ainda não tinha muro e o pessoal fez o campo de futebol ali. Tinha até torcida, era uma alegria pra gente ver os rapazes daqui jogarem. Outro lazer da gente era andar de bicicleta por dentro da Fundação, onde era o Biomanguinhos. A gente chamava de “Rockfelles” [Fundação Rockefeller], ainda se chama assim. Esse era o nosso lazer, esse era o nosso mundo. Porque tudo era aberto, não havia muros. Nós íamos ver os macacos, o bicho que tinha lá... (Depoimento de Vilma dos Santos Pereira²²)

O adensamento, de moradias e populacional, da parte superior do Morro do Amorim, com construções inacabadas, de tijolos aparentes e vielas estreitas, constitui-se como a terceira forma de ocupação, mencionada acima. Os moradores diferenciam as partes mais baixas do Morro do Amorim, nomeando como favela somente sua parte

²² Disponível em http://www.conhecendomanguinhos.fiocruz.br/files/Vilma%20dos%20Santos%20Pereira%20ed._0.pdf, acessado em 18/05/2011

superior e mais próxima dos limites da Fiocruz. Essa diferenciação entre estrutura das casas e das ruas podem ser comparadas com as imagens a seguir.



Foto 2: Fachada de casas na parte mais baixa do morro do amorim – 2009. Acervo Casa de Oswaldo Cruz/ Fiocruz.



Foto 3: Fachada de casas em viela em parte mais alta do Morro do Amorim – 2009. Acervo Casa de Oswaldo Cruz/ Fiocruz.

A regularização fundiária não existe para a maior parte dos terrenos do Parque Oswaldo Cruz/Amorim, situação comum às demais localidades de Manguinhos. Resultado de ocupações ou loteamentos vendidos ou alugados sem conformidade com a legislação, o direito de posse e propriedade não está garantido e também se assemelha a diversas ocupações na cidade do Rio de Janeiro caracterizadas como favelas.

2. Décadas de 1940 e 1950: Conjuntos habitacionais e autoconstrução de moradias

2.1. Vila União

A Vila União é delimitada pela margem direita do Rio Jacaré, a linha férrea, o muro do Departamento de Suprimentos do Exército (Dsup), e a Avenida Dom Hélder Câmara (antiga Avenida Suburbana)²³. Segundo a legislação de 1988, de delimitação de bairros, ela não pertence ao bairro Manguinhos e sim ao bairro de Benfica. Entretanto, na classificação do Complexo de Manguinhos a Vila União está incluída.

²³ Ver Mapa 6.

Esta localidade compõe um cenário urbano recorrente na cidade do Rio de Janeiro onde moradias autoconstruídas, e na maior parte das vezes, precárias, ocupam vazios de terrenos públicos no entorno de conjuntos habitacionais. Construída no entorno dos conjuntos Ex-Combatentes (destinados aos ex-combatentes da Segunda Guerra Mundial), Casa da Moeda (destinado aos seus trabalhadores) e Tiradentes,

A forma de ocupação, ocorrida após a construção dos conjuntos nas décadas de 1940 e 1950, convive com uma anterior, ainda na década de 1910, que ocupou uma pequena parte do terreno, próximo ao muro do dsup, a Rua Fria Vilar, com casas construídas pelo quartel para funcionários civis e ocupações autoconstruídas de madeira. O nome da área parece estar ligado à primeira ocupação, na primeira década do século XX, que, por ocupar terras da União ficou assim reconhecida por seus moradores (FERNANDES e COSTA, 2009). A área da Vila União, juntamente com a do Parque Oswaldo Cruz/Amorim, representam a ocupação por moradias mais antigas de Manguinhos.

Em termos de convivência comunitária há relatos de diferenciação entre os conjuntos de apartamentos e as casa autoconstruídas em seu entorno e também em relação às outras localidades de Manguinhos. A edificação dos três conjuntos

Simboliza a política implementada nos governos Vargas e Juscelino, que priorizava grupos específicos para os quais se reconhecia que a habitação era uma questão social a ser assumida pelo Estado, como apontado anteriormente (Bonduki, 1998). A Fundação Casa Popular construiu os conjuntos Tiradentes e Casa da Moeda. Este último leva o nome da instituição, sendo destinado a uma parte de seus funcionários. Em meados da década [1950] foi construído o Conjunto Residencial de Benfica para os Ex-combatentes, conhecido em Manguinhos, como Ex-combatentes, destinado a famílias dos que retornaram da II Guerra Mundial, na parte ao fundo do terreno com instalação de uma praça no centro, entre os conjuntos (FERNANDES e COSTA, 2009:143-144).

O conflito entre os moradores dos apartamentos e das casas aparece como um preconceito dos primeiros em relação aos segundos, apoiados na diferenciação de que os moradores das casas são favelados em contraponto com os moradores dos conjuntos residenciais. Em relação às outras localidades de Manguinhos, sobretudo com o CHP-2, separado da Vila União pelo Rio Jacaré, o convívio foi constante pela existência de pontes e a travessia pela linha do trem até o início dos anos 2000. O avanço entre conflitos entre traficantes e policiais leva ao fechamento dessas passagens (FERNANDES e COSTA,

2009:146). Relatos de Celso de Freitas²⁴, morador e liderança comunitária, apontaram para um quantitativo de militares, das forças armadas e policiais militares, como moradores da Vila União, dando crédito a isso como uma tradição das famílias dos ex-combatentes. Aponta ainda que a construção de algumas das casas, como a sua, tinha relação com essas famílias de ex-combatentes que ao crescerem, os filhos e netos, construíram suas casas no entorno do conjunto.



Foto 4: Prédio do Conjunto Habitacional Ex-Combatentes, adutora de água da Cedae e, ao fundo, casas da Vila União. 2008 Foto: Claudia Trindade. Acervo Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz.

²⁴ Celso de Freitas, conhecido como Velho, foi presidente da Associação de Moradores da Vila União atuante no processo de implementação do PAC participando de diversas reuniões de organização comunitária de Manguinhos e com o governo estadual. Foi assassinado em outubro de 2011, quando não ocupava mais o cargo de presidente, em crime não solucionado com características de execução. Em entrevista a esta pesquisa outra liderança de Manguinhos afirmou que o crime teria relações com a trajetória de liderança e uma suposta denúncia que teria feito sobre corrupção, beneficiamento ilícito de lideranças e moradores, e negociações com o tráfico de drogas na implementação do PAC Manguinhos. Os relatos sobre a constituição da Vila União foram colhidos em visita à localidade, conduzida por Celso de Freitas, em novembro de 2008.

A Vila União e o Conjunto Residencial Ex-combatentes é cortada pela adutora de águas da Cedae que atravessa o Rio Jacaré e corta também, de forma aparente, o CHP-2. Esta área não tem ocupação por moradias.

2.2. Parque Carlos Chagas ou Varginha

O Parque Carlos Chagas, conhecido também como Varginha, ocupa uma área entre os rios Faria-Timbó e o Jacaré, com acesso pela Rua Leopoldo Bulhões²⁵. Sua ocupação começou na década de 1940, após obras de urbanização que realizaram a retificação dos rios e aterramento da área de manguezal. O nome oficial da localidade, Parque Carlos Chagas, tomado do cientista e médico sanitário Carlos Chagas (1878-1934) tem relação a proximidade da Fiocruz, na época Instituto Oswaldo Cruz, que se encontra na outra margem do Rio Faria Timbó.

A ocupação teve um adensamento populacional nas décadas de 1960 e 1970, no contexto da política de remoções de favelas, que ao remover famílias de áreas mais valorizadas da cidade acabou impulsionando a ocupação de áreas de menor valor especulativo, sobretudo em áreas limítrofes de rios e mangues, como foi o caso de Manguinhos e Maré.

Em algumas localidades, as associações de moradores, assim como os próprios moradores individualmente, como é o caso do Parque Carlos Chagas, passaram, a controlar os espaços ainda disponíveis, com a justificativa de que estariam evitando que estas se transformassem em ‘favelas’ (FERNANDES e COSTA, 2009: 110).

As características do terreno, confluência de rios e região de baixada, levava a recorrentes enchentes, característica comum a maior parte das localidades de Manguinhos. Obra ocorridas a partir da década de 1980, sobretudo nas gestões do governador Leonel Brizola (1983-1987 e 1991-1994) (FERNANDES e COSTA, 2009), amenizou a ocorrência das enchentes com intervenção em infra-estrutura. O solo foi elevado, ruas foram abertas ou alargadas e as palafitas que ocupavam a margem do rio Faria-Timbó foram removidas dando lugar a uma rua que estabelecia um limite de ocupação e distância do Rio. Com o

²⁵ Ver Mapa 6.

passar dos anos a ocupação da margem voltou a ocorrer, de modo esparso, principalmente com cercados de criação de animais.

A história da Varginha é permeada pelo mito da Casa Amarela. Entre as décadas de 1960 e 1970 se organizou no Rio de Janeiro o que conhecemos hoje como facção criminosa Comando Vermelho. Estudos e relatos de moradores apontam a existência de uma casa na área, na qual haveria ocorrido a criação do Comando, após o contato entre presos comuns e militantes de esquerda presos na Ilha Grande, durante o período da ditadura militar. A casa serviria ainda como depósito de armas e drogas desse grupo²⁶. O mito de criação do Comando Vermelho atrelou Manguinhos, no imaginário da violência do Rio, como “lugar” de origem desta facção, a qual efetivamente atua nos tempos de hoje em Manguinhos, ainda que outras versões de criação, como no Jacarezinho, existam.

2.3. Centro de Habitação Provisória 2, Parque João Goulart e Vila Turismo

Parque João Goulart, Centro de Habitação Provisória 2 (CHP2) e Vila Turismo serão abordadas em um mesmo bloco, pela proximidade espacial, pelas políticas públicas que intensificaram o processo de ocupação e ainda pela lógica expressa pelos moradores na identificação destas três como Manguinhos. Ao se referirem a essa três localidades os moradores falam “lá no Manguinhos”, diferenciando as demais localidades como componentes do Complexo de Manguinhos. Alguns moradores fazem ainda uma diferenciação, que não existe para poder público, entre Manguinhos (estas três localidades) e o que chamam de Complexo do Mandela (Mandela de Padra, os Conjuntos Néelson Mandela e Samora Machel e a Embratel).

A área é cortada pela Estada de Manguinhos que separa a Vila Turismo do CHP-2. O Parque João Goulart ocupa uma faixa estreita próxima à linha férrea, é cortado pelo Rio Faria-Timbó.

A constituição das três localidades relacionou-se com uma ocupação de moradias populares atrelada ao processo de industrialização da região, anteriormente descrito, e à construção de conjuntos habitacionais vinculados à prática governamental de remoção de favelas de áreas mais valorizadas, estruturando-se como uma região de constante migração

²⁶ Para mais ver LIMA, F. S. O mito do Comando Vermelho em Manguinhos e no Rio de Janeiro. São Paulo: Editora Clube dos Autores, 2011.

populacional, da própria cidade e de outros estados. É necessário, pontuar também a constante “migração interna” identificada, onde os moradores mudam de casas na própria região de Manguinhos. A proximidade de importantes eixos viários, Rua Leopoldo Bulhões e Avenida Brasil, e a existência da Linha férrea do ramal Leopoldina, também contribuíram para a ocupação.

As obras de infraestrutura, destinadas a outras regiões da cidade, deixaram cicatrizes e áreas de ocupação problemática, como o espaço em torno da adutora, destinada ao abastecimento de água de vários bairros da cidade, e a rede de torres de alta tensão da companhia de abastecimento de energia elétrica.



Foto 5: Trecho da adutora da Cedae com torres de alta tensão ao fundo, Centro de Habitação Provisória-2. Setembro de 2009. Foto: Cláudia Trindade. Acervo Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz.

A imagem apresenta os riscos enfrentados pela população que construiu suas casas ao coladas à adutora. São duas tubulações uma aparente e outra enterrada que passa por baixo das casas. Por transportar grande volume de água a possibilidade de rompimento confere grande risco a esta ocupação que foi parcialmente removida no ano 1990 e voltou a ser ocupada por moradias precárias.



Ao lado: Foto 6: Vazamento na tubulação da Adutora. 2009.

Abaixo: Foto 7: Campo de futebol sob as Torres das linhas de transmissão de energia elétrica. 2009.

Fotos: Claudia trindade. Acervo Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz



A ocupação por moradias começou com iniciativas individuais, através de habitações autoconstruídas. As margens de rios, em Manguinhos e em outras regiões da cidade, são áreas oficialmente não edificáveis. Foram nessas áreas, nos vazios urbanos onde a especulação imobiliária não penetrava e a propriedade da terra era do Estado ou vaga (margem de rios, sob viadutos, limites das linhas férreas, encostas de morros, etc.), que grande parte da população pobre buscou um lugar de moradia, ficando exposta aos riscos causados pela baixa salubridade de um terreno não urbanizado e convivendo com as águas poluídas por esgoto domiciliar e industrial. As características topográficas de baixada da região de Manguinhos, e a ausência de rede de drenagem, propiciaram, ao longo dos anos, episódios dramáticos de enchentes, durante os quais os moradores perderam, recorrentemente, seus bens e foram assolados por doenças logo após estes episódios.

Como observou FERNANDES e COSTA (2009)

Além da industrialização e da abertura das avenidas Brasil e Leopoldo Bulhões, a implantação destas localidades está relacionada às ações da Fundação Leão XIII, que foi bastante marcante na área. Esta instituição se responsabilizou pelo deslocamento e assentamento das favelas de áreas centrais e mais valorizadas da cidade, como Esqueleto, Caju, Praia do Pinto, Cachoeirinha, Catacumba e Rocinha, para outros locais, como Manguinhos, com base nas propostas governamentais de instalações provisórias (FERNANDES e COSTA, 2009: 120).

Durante a década de 1950 foram construídos conjuntos habitacionais na área que hoje é conhecida como CHP2 e em parte do Parque João Goulart. Estes guardam proximidade temporal e arquitetônica com a política dos antigos Parques Proletários Provisórios²⁷. Durante o período do Programa de Remoções de Favelas (1960 e 1970) foram criados os Centros de Habitação Provisória, destinados aos favelados removidos que não possuíam renda suficiente ou passível de comprovação.

De acordo com seus níveis de renda, as famílias eram enviadas para apartamentos em prédios de cinco andares sem elevador, para casas individuais, ou – no caso dos mais pobres – para alojamentos provisórios chamados triagem (PERLMAN, 1977: 242).

Nesse contexto, os antigos Parques Proletários Provisórios, Gávea, Caju e Leblon, foram renomeados para Centros de Habitação Provisória acrescidos dos números 1, 2 e 3, respectivamente. Sonia Maria Beltrão (1978) descreve os outros CHPs, dos números 4, 5, 6, 7, 8 e 9, da seguinte forma:

O CHP 4 – Manguinhos: correspondia a uma área de favela que, em 1969, passa a ser administrada pela Fundação Leão XIII.

O CHP 5 – São José²⁸: localizado na mesma região de Manguinhos, constituiu-se de habitações construídas pelo prefeito Sette Câmara para os funcionários de limpeza urbana. Passa para a administração a Fundação Leão XIII na mesma época de Manguinhos.

O CHP 6 – Ramos: foi construído por iniciativa de D. Hélder Câmara, para abrigar as famílias que residiam na favela de Ramos, e que perderam suas habitações em consequência do incêndio de 1968.

O CHP 7 – Nova Holanda – Abrigo aos removidos do Esqueleto, situada no local onde foi construída a UERJ²⁹. Em 1969 passou a ser administrada pela Fundação Leão XIII. Em 1975 foi desmembrada em Nova Holanda Norte e Nova Holanda Sul.

O CHP 8 – Paciência: foi construído através da secretaria de serviços sociais, em 1967, para abrigar as vítimas das enchentes daquele ano. Inicialmente foram construídas 520 habitações. Em

²⁷ Entre 1941 e 1943 foram construídos os Parques Proletários da Gávea, do Caju e do Leblon, Parques Proletários nº 1, nº 2 e nº 3, respectivamente. Baseados no relatório do médico Victor Tavares de Moura que propõe que as famílias deveriam ser removidas provisoriamente para casas de madeira construídas nas proximidades dos antigos casebres, local para onde retornariam após essa área ter sido recuperada e construídas casas higiênicas. (Trindade, 2006)

²⁸ O Parque São José foi construído em 1960 pela Fundação Pioneiras Sociais. Ver FERNANDES e COSTA, 2009: 128-130.

²⁹ Foram também removidas para Nova Holanda famílias do Morro da Catacumba, do Morro do Querosene, da Paria do Pinto, e da Macedo Sobrinho, entre outras localidades. Para mais ver TRINDADE, 2006.

1970 foram acrescentadas 800 por imposição da extinção do CHP do Caju.

O CHP 9 – Andaraí: foi construído em 1968 pelo Departamento de Estradas de Rodagem, devido a necessidade de remanejamento de famílias causada pela construção do viaduto Aaulfo Alves.

As referências localizadas sobre Manguinhos, como CHP 4 (Manguinhos) e CHP 5 (Parque São José), contrastam com a memória local e com a permanência do nome CHP 2. Com a extinção dos CHPs Gávea, Caju e Leblon, entre 1969 e 1975, seus respectivos números foram redistribuídos, e assim renomeados os outros. Ainda, segundo Sonia Maria Beltrão (1978), essa renomeação transformou Manguinhos em CHP 3 e Parque São José em CHP 4. Cordovil passou a CHP 2. A memória de outras localidades que foram CHPs ou não carregaram o número, ou nem mesmo a sigla. Não foi localizado o registro oficial para Manguinhos como CHP 2³⁰.

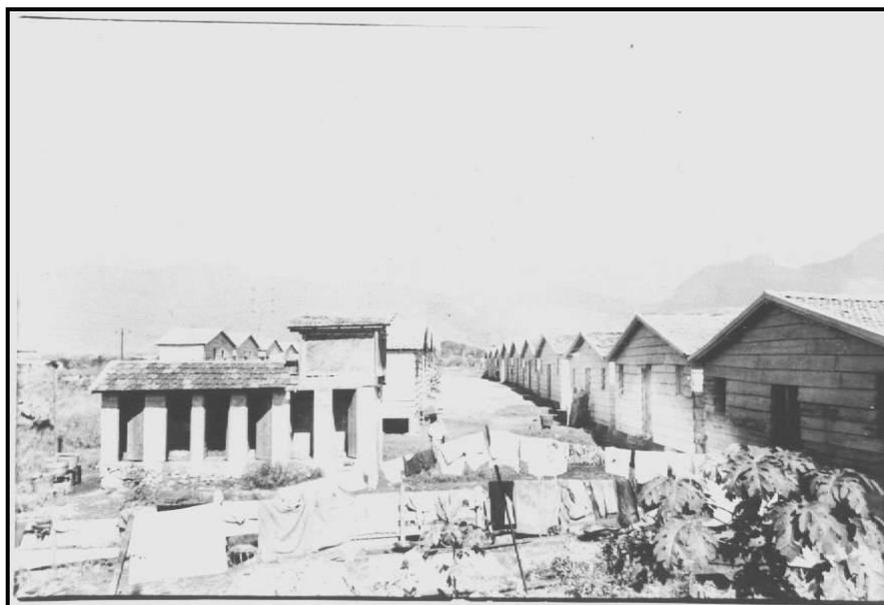


Foto 8: Vista de Conjunto [centro] Habitacional Provisório construído em Manguinhos, s/d. Acervo Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro

Na área do CHP-2, próximo à Avenida Democráticos, foram construídos, na década de 1960, pela Companhia de Habitação do Rio de Janeiro (Cehab-RJ), “quatro

³⁰ Para os pesquisadores sobre temáticas que envolvem a favela no Rio de Janeiro faz muita falta a não disponibilização do acervo da Fundação Leão XIII. Durante esta pesquisa, como em anteriores, a busca por esse acervo foi novamente empreendida. Segundo funcionários da sede da Fundação, no centro do Rio de Janeiro, esse acervo existe, mas não está disponível para consulta.

prédios de tecnologia pré-moldada, além da escola Olavo Freire e de um conjunto de casa. Os prédios e a escola “apresentaram problemas estruturais devido a instabilidade do terreno e foram demolidos na década seguinte” (FERNANDES e COSTA, 2009: 129). Após a demolição a área foi ocupada por habitações autoconstruídas.

Ao longo da década de 1980, ao mesmo tempo em que ocorria o projeto de saneamento Pro-Sanear, realizado pela Cedae, as ruas e becos foram elevadas através de aterro. Por ser área de Mangue o solo ia afundando com o tempo. Essa elevação obrigada as casas a sofrerem obras para também elevarem seus pisos. Algumas casas, entretanto não sofreram esta modificação e de mantiveram bem abaixo do nível da rua. As imagens a seguir mostram a mesma casa em períodos diferentes. Ambas já com desnível em relação ao resto do terreno do entorno.



Foto 9: CHP-2, Década de 1990
Acervo Laboratório Territorial de
Manguinhos/ENSP/Fiocruz.



Foto 10: CHP-2, Década de 2000 [2009]
Foto: Claudia trindade. Acervo Casa de
Oswaldo Cruz/Fiocruz.

Estas alterações de terreno também afetaram a Igreja São Daniel Profeta, construída em 1960, com projeto de Oscar Niemeyer e com pinturas sobre madeira, compondo a via Sacra, do pintor Alberto da Veiga Guignard (1896-1962). Foi tombada pelo Instituto Estadual de Patrimônio Cultural (INEPAC), em 29 de agosto de 1966³¹. A Igreja fazia parte do projeto do Parque São José, que se encontrava nos limites das localidades atuais CHP 2 e Parque João Goulart. As obras de aterramento e elevação das ruas fizeram com que o piso da Igreja e seu entorno também fossem modificados. Construída em concreto armado, a forma circular tinha os vãos fechados por vidros, que

³¹ Relação de Bens Culturais Tombados pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural do Estado do Rio de Janeiro. http://www.inepac.rj.gov.br/arquivos/RelacaodeBensCulturaisTombadospeloInepac_processos.pdf, acessado em 25 de novembro de 2011.

foram substituídos por tijolos, pela falta de recursos para a constante troca dos mesmos e os riscos ocasionados pelos constantes tiroteios³². Nas imagens abaixo é possível perceber a grande diferença causada pelo fechamento dos vãos com tijolos e a colocação de portas. O concreto aparente da construção original foi também pintado, e além do piso, o altar também foi alterado.

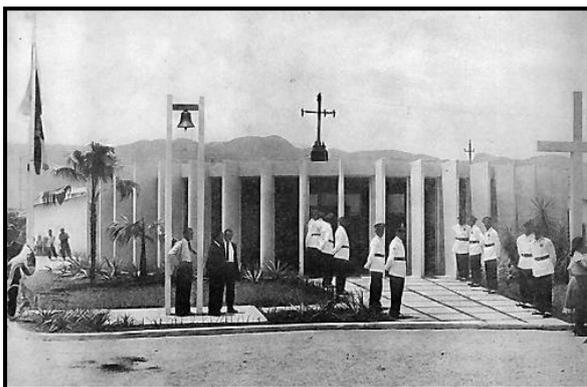


Foto 11: Igreja São Daniel Profeta no dia de sua inauguração, 21 de julho de 1960. <http://viagensaorioantigo.blogspot.com.br/2009/05/igreja-de-sao-daniel-profeta.html>, capturado em 05/04/2012.



Foto: 12: Igreja São Daniel Profeta, em setembro de 2010. Foto: Claudia Trindade.

A Vila Turismo teve a ocupação iniciada em 1950 com o loteamento, feito pela prefeitura, de terrenos nas áreas que hoje são as ruas Gregório de Sá e Santana do Livramento. Este loteamento foi dirigido a famílias removidas da “da Ilha de Sapucaia, que compunha o arquipélago aterrado para instalação da cidade universitária da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).” (FERNANDES e COSTA, 2009: 121) Inicialmente as casas foram construídas em madeira, pelos próprios moradores. A partir de 1970, começaram a ser substituídas por alvenaria e com as modificações subsequentes passaram a expandir-se por todo o terreno e verticalmente. A ocupação da Vila Turismo mescla ruas carroçáveis e becos. As casas que ocupam os terrenos do loteamento da prefeitura são maiores e mais espaçosas do que as construídas posteriormente. Durante o trabalho de campo ouvi algumas referências à vila Turismo como a “Zona Sul” de Manguinhos, numa clara alusão às melhores condições de moradias ali existentes. Cabe observar, entretanto

³² As muitas modificações realizadas na Igreja fizeram com que ela fosse excluída do livro "As Igrejas de Oscar Niemeyer", publicado em 2011. *Igreja de Niemeyer no Rio é "renegada" em livro que reúne obras do arquiteto.* Folha de São Paulo, 23 de agosto de 2011. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2308201123.htm>, acessado em 25 de novembro de 2011.

que uma série de construções repartiu os terrenos, anteriormente maiores, e que também há ali becos estreitos, com as casas geminadas e pouca circulação de ar e luz.



Foto 13 e 14: Rua e beco na Vila Turismo – 2009. Fotos: Claudia Trindade. Acervo Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz.

3. Décadas 1990 e 2000: Novos conjuntos habitacionais e ocupação de terrenos de empresas

3.1. Conjunto Nelson Mandela e Conjunto Samora Machel

Os dois conjuntos habitacionais construídos na década de 1990, Nelson Mandela e Samora Machel, estão localizados em terreno da união localizado entre o Rio Jacaré e a Embratel. O projeto dos conjuntos responde à demanda por moradias proveniente dos riscos de vazamentos da adutora.

A adutora não era contemplada por reformas desde a década de 1950, e havia apresentado um vazamento em 1983, o que teria, segundo alguns depoentes, compelido a CEDAE (Companhia de Abastecimento de Água e Esgoto) a pressionar as Secretarias Municipais de Obra e Habitação para que estas agilisassem o reassentamento dos moradores da área próxima à adutora (FERNANDES e COSTA, 2009: 150-151).

O risco da de rompimento da adutora era somado ao risco de acidentes nas torres de alta tensão que cortam o CHP 2 e a Vila turismo. A destinação dos conjuntos, que tem seu anúncio feito em 1986, pelo secretário municipal de habitação, Maurício Azedo, foi

afetado também pelas enchentes ocorridas em fevereiro de 1988 e por um incêndio ocorrido no Parque João Goulart, em 1989, ampliando a demanda por moradias (FERNANDES e COSTA, 2009: 151).

A demora nas obras e a necessidade premente de moradias levaram a uma ocupação do terreno que estava em fase de terraplanagem. Esta ocupação foi realizada por famílias do Jacarezinho e da Favela do Arará, próximas a Manguinhos, que haviam sido muito afetadas pelas chuvas de 1988. Segundo depoimento da moradora Gleide Guimarães

Aí se criou um problema porque corremos o risco de perder a possibilidade de morar naquele lugar que a gente já vinha negociando desde 83, quando teve um furinho lá na adutora que fez um esguicho de água de 15 metros. A gente ficou com medo de perder a possibilidade de nossas casas serem construídas ali. Porque Manguinhos já tinha sido tão sucateado, que os moradores já estavam cansados dessa história de tirar-nos dali e mandar pra Zona Oeste, pra Baixada... E a gente sempre acabava voltando porque mandavam pra lugares que não tinham nada! (GUIMARÃES, 2004 apud FERNANDES e COSTA, 2009: 151-152).

Segundo o morador Paulo Cesar Moreira, que foi também liderança do processo de ocupação do terreno, a negociação com a secretaria de desenvolvimento social e com os órgãos de segurança foi extremamente tenso. A demora na construção e a urgência de moradias favoreceu um processo de ocupação com centenas de pessoas, do entorno e de dentro da região de Manguinhos.

Não sei como é que apareceu tanta gente. Chegamos a fazer assembleia com quase quinhentas pessoas. Você tinha que subir, era só uma entradazinha, (...) cada um com enxada, com pá, ia ocupar. A coisa foi acontecendo de uma forma espontânea. Quando eu vi o tamanho da coisa, nós vimos o tamanho da ocupação, o clima, aí começou (...) Não existia esse planejamento. Existia a vontade de ocupar um terreno pra valer, e aí ganhou aquela dimensão... (MOREIRA, 2008 apud FERNANDES e COSTA, 2009: 152).

Essa ocupação, apesar de toda a tensão, acelerou a construção de parte do conjunto e levou a um reconhecimento que o problema de moradia afetava um número muito grande de pessoas e a uma negociação com a prefeitura que ampliava a destinação das novas moradias para outras famílias de dentro e de fora de Manguinhos. Ainda segundo Gleide Guimarães

Quando nós fomos discutir com as lideranças que coordenavam essa invasão, o consenso que se tirou é que todo mundo estava no mesmo barco. Não era só resolver o problema de quem estava em área de risco por conta da adutora, mas também por conta das enchentes. Então na renegociação para ocupação do terreno, pra convencer as pessoas a saírem, o governo dizia: “Se não sair o pessoal de lá, a gente não constrói nada porque não tem condição”. Aí nessa negociação ficou acertado que outras comunidades, de dentro e de fora de Manguinhos, viriam ocupar casas nesse projeto Nelson Mandela, o que acelerou a construção. (GUIMARÃES, 2004 apud FERNANDES e COSTA, 2009: 152).

O Conjunto Habitacional Nelson Mandela, era constituído por casas geminadas, de duas em duas, compostas por banheiro e mais um único cômodo que comportaria também a cozinha, e começou a ser ocupado em 1990. Foi também previsto a instalação de quiosques para atuação comercial, os quais não tiveram planejamento de implantação e regulamentação das atividades comerciais.



Foto 15: Vista de uma rua onde se vê as casas originais e ampliações empreendidas pelos moradores. Nelson Mandela. Acervo Laboratório Territorial de Manguinhos - ENSP/Fiocruz



Foto 16: Vista de uma rua onde se vê a instalação de quiosques para uso comercial. Nelson Mandela. Acervo Laboratório Territorial de Manguinhos - ENSP/Fiocruz

Após a primeira entrega de casas do Conjunto Nelson Mandela e a constatação do tamanho muito pequeno das unidades habitacionais intensificou-se o processo de negociação em relação às medidas das casas na construção do Conjunto Samora Machel. Destinado a moradores removidos de área de risco do Jacarezinho, que haviam construído suas casas na beira do rio Jacaré, as casas deste conjunto eram maiores do que a do primeiro e as unidades finalizadas em 1991. As casas eram compostas por sala, quarto, cozinha, banheiro e áreas nos fundos e frente da casa. A ocupação deste conjunto ocorreu com as obras ainda inacabadas. As instalações hidráulicas e colocação de pias e vasos

sanitários foram feitas já com os moradores instalados, e não havia energia elétrica³³.

A pesquisa realizada por Fernandes e Costa pontua duas versões para a denominação dos conjuntos – Nelson Mandela e Samora Machel. Uma vinculada às lutas por direitos e igualdade racial, oferecida pelo morador Paulo César Gomes Moreira, que afirmava ter sido o nome escolhido pelos próprios moradores. E outra versão, apresentada pela moradora Gleide Guimarães, atribuía a escolha do nome ao Secretário de Municipal de Desenvolvimento Social, Pedro Porfírio, pela coincidência de datas na inauguração do Conjunto Nelson Mandela com a libertação do líder negro da África do Sul, em 1990. A denominação do Conjunto Samora Machel, ainda segundo a mesma moradora seguiu a linha de homenagem a líderes negros e também foi escolhido pela prefeitura (FERNANDES e COSTA, 2009:150).

3.2. Mandela de Pedra

A área conhecida como Mandela de Pedra foi ocupada por moradias, segundo FERNANDES e COSTA (2009), a partir de 1995, em terreno pertencente e não ocupada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), conhecida também como Correios. O relato do documentário “Manguinhos: História de Pessoas e Lugares”, citado anteriormente, atribuem a ocupação desta localidade como decorrente também das enchentes de 1988 e um incêndio no Parque João Goulart, ocorrido em 1989, dando margem a uma possível ocupação anterior a 1995. A ocupação estendeu-se do Canal do Cunha até os limites entre os conjuntos Samora Machel e Nelson Mandela, chegando a contornar este último, com a construção de moradias tomando parte da margem do Rio Faria Timbó³⁴. A área demarcada pela prefeitura como Mandela de Pedra diverge da memória local, onde parte do terreno, pertencente a Embratel, foi ocupada posteriormente, em dois momentos. O primeiro designado localmente como Samora II ou primeira ocupação da Embratel, e o segundo como Nova Era ou apenas Embratel. No mapa, apresentado neste capítulo, foi realizada a marcação do terreno apenas da segunda ocupação do terreno da Embratel, no qual ocorreu a intervenção do PAC.

Conduzida por iniciativas individuais, as moradias foram construídas tanto com a

³³ Depoimento da moradora do Conjunto Samora Machel, removida do Jacarezinho. Dulcinéia da Silva Lopes para o documentário *Manguinhos: História de Pessoas e Lugares*, produzido pelo Laboratório Territorial de Manguinhos (ENSP/Fiocruz) em parceria com a Oscip RedeCCAP, 2007.

³⁴ Ver Mapa 6.

utilização de madeira e chapas metálicas, como em alvenaria. Nas margens dos rios as construções eram apoiadas em estacas de madeira, constituindo-se palafitas, frequentemente destruídas nas épocas de chuvas. O acesso à água e energia elétrica foi realizado com ligações irregulares na rede da Rua Leopoldo Bulhões e nas redes que assistiam os conjuntos habitacionais próximos. A rua de acesso, localizada entre o muro dos Correios e Canal do Cunha, foi apelidada pelos moradores de Avenida Atlântica, em alusão a avenida que margeia a praia de Copacabana, na zona sul, que figura como cartão postal da cidade. A Avenida Atlântica de Manguinhos é o seu avesso. Margeia o Canal do Cunha, assoreado por lixo e esgoto, e possui condições de moradias precárias e insalubres.

As famílias que chegaram para ocupar a área fizeram uma delimitação de lotes e começaram a construção de moradias de modo rápido, com materiais improvisados, de forma a garantir seu espaço e impedir uma possível retirada pela polícia. A narrativa de Cristiane Pacheco Pina demonstra as condições de ocupação. Ela era criança quando foi morar no Mandela de pedra, anteriormente morava de aluguel em outra localidade de Manguinhos.

A princípio foi a minha avó que disse que tinha uma invasão aqui. Minha avó não mora mais aqui. Aí ela foi e chamou meu pai. Falou: “Você tá com uma situação difícil lá na sua casa. Tem uma invasão lá. Só construir de tijolo.” Mas inicialmente, quando eu cheguei eu tomei um susto. Porque a entrada aqui agora é um retão que tem o muro dos correios, o muro de um lado e as casa do outro era só mato. Então eu tomei um susto. Pensei que o meu pai tava me trazendo pro fim do mundo. Porque eu nunca tinha vindo pro lado de cá. Então a primeira impressão foi muito ruim³⁵.

O nome da localidade está associado ao terreno pedregoso, constituído assim por sucessivos aterros e canalização do Canal do Cunha, e à proximidade do Conjunto Nelson Mandela. Segundo o morador Josué dos Santos Moreira “algumas [pedras] só não foram retiradas por causa do tamanho. Muitas foram enterradas, a gente mesmo enterrou. Cavamos com picareta, com enxadão, pra poder deixar os terrenos planos e construir em cima, fazer os barracos” (MOREIRA, 2004 apud FERNANDES e COSTA, 2009: 163).

A localidade constitui-se, atualmente, como uma das mais precárias de Manguinhos, em condições de moradia. O acesso à iluminação elétrica realizado de modo improvisado e a utilização de velas pelo não acesso a energia elétrica, associados ao

³⁵ Documentário “Manguinhos: História de Pessoas e Lugares”. Op. Cit.

material facilmente inflamável de constituição de muitos barracos, concorreram para repetidos episódios de incêndios. O escoamento de esgoto foi feito por valas ou frágeis ligações que desaguam nos rios. E ainda, o lixo se acumula nas margens destes.



Foto 17: Rua do Mandela de Pedra, ao fundo galpão dos Correios, 2009. Foto: Claudia Trindade. Acervo particular.



Foto 18: Esgotamento sanitário em vala aberta no Mandela de Pedra, 2009. Foto: Claudia Trindade. Acervo particular.



Foto 19: Acumulo de lixo e palafitas na margem do Canal do Cunha, Mandela de Pedra, 2009. Ao fundo, na outra margem do Canal, terreno da Refinaria de Manguinhos. Foto: Claudia Trindade. Acervo particular.

O quadro de insalubridade local pode ser observado no depoimento da agente de saúde do Programa Saúde da Família (PSF), Dulcinéia da Silva Lopes (2005), que atua no Mandela de Pedra e é moradora do conjunto Samora Machel:

Eu trabalho numa parte que é palafita, o barraco está dentro do rio. Não tem banheiro. Tem um buraco no qual fazem as necessidades. Aquilo cai direto dentro do rio, aquele lamaçal. E ainda tomam banho ali! (...) Você pode colocar dez equipes de Saúde da Família ali dentro, mas não vai conseguir resolver o problema do Mandela de Pedra. Tem um médico, um enfermeiro, uma técnica de enfermagem e seis agentes de saúde. Nós não damos conta e nem vamos dar conta dessa população porque o problema deles é socioeconômico, é ambiental. (...) Fica difícil de trabalhar a promoção de saúde numa localidade como o Mandela de Pedra, que já é doente. (LOPES, 2005 apud FERNANDES e COSTA, 2009: 167).

3.3. Embratel, Vitória de Manginhos/Conab e CCPL

Estas três localidades ocupam terrenos e prédios de antigas instalações de empresas que deixaram de ter atuação no local, conforme descrito anteriormente³⁶. Estas ocupações expõem o déficit habitacional do Rio de Janeiro que se confronta com grandes espaços vazios de indústrias e empresas abandonadas, expressando a deficiência/inexistência de políticas urbanísticas e habitacionais que requalifiquem espaços já integrados na malha urbana.

3.3.1. Embratel

A ocupação do terreno da Embratel ocorreu em dois momentos. O primeiro, em 2001, foi marcado pela construção de moradias na área dos fundos do terreno da empresa, fazendo limites com o Conjunto Samora Machel e com Mandela de Pedra. Na base de dados da prefeitura está área consta como Mandela de Pedra, e não foi marcado no mapa apresentado neste capítulo. Esta primeira ocupação corresponde a uma continuação do retângulo, demarcado por esta pesquisa como Embratel, até o limite do Conjunto Samora Machel³⁷. Esta primeira área não era utilizada pela empresa, e o acesso às moradias era feito pelo Mandela de Pedra ou pelo Samora Machel. A segunda ocupação ocorreu em

³⁶ Ver Capítulo 1.

³⁷ Ver Mapa 6.

2005, em todo o terreno, a partir do acesso pela Rua Leopoldo Bulhões, após a finalização das atividades da Embratel. Após a primeira ocupação foi construído um muro limitando o espaço ocupado por moradia daquele onde ainda havia instalações em funcionamento. A imagem abaixo permite a visualização dos dois momentos da ocupação.



Fig. 2: Imagem com marcações das ocupações da Embratel. Fonte: Google Earth, 29/09/2005.

As informações sobre o processo de ocupação desta área, relatadas por Fernandes e Costa (2009) e também apuradas nesta pesquisa, apontam para uma organização com grande intervenção do tráfico de drogas da região. Foi realizado um cadastro de famílias, efetivado por membros do tráfico, no qual era verificada a necessidade da família e as condições de construir a casa de alvenaria.

Fizeram uma reunião na praça (...), cadastro tudo direitinho, número de pessoas dentro da casa. Uma casa que tinha mulher, filho e marido podia ficar numa casa menor. Uma casa que tinha uma penca de filharada ficava num espaço melhor (...). E perguntavam as pessoas se elas tinham condição de construir e negociavam o parcelamento do material de construção com as lojas. E então a pessoa que ia para lá tinha a garantia que ia ter o material de construção, mas ela tinha que pagar porque o compromisso era todo alinhavado pela boca³⁸ [grifo nosso] (apud

³⁸ O termo *boca* é utilizado em favelas como referência ao local de venda de drogas, ou ainda, de forma mais genérica, ao tráfico de drogas. Muitos problemas e conflitos ocorridos na favela são levados à *boca*, como representação do poder local.

FERNANDES e COSTA, 2009: 171)³⁹.

A segunda ocupação do terreno foi efetivada em julho de 2005, quando a Embratel já havia encerrado as atividades na área, após conflito armado entre policiais e traficantes ocorrido nas dependências da empresa. A Embratel manteve no local apenas seguranças para guarda das instalações e maquinários que ali permaneceram. Nesta segunda etapa de ocupação o controle do tamanho dos terrenos para cada família e a necessidade de construção com tijolos não foi exigida. As edificações da Embratel eram dois grandes galpões, um galpão aberto e um prédio administrativo. Os dois grandes galpões não foram ocupados por moradias. Neles se instalaram uma quadra de futebol improvisada, um local para a prática de capoeira onde ocorriam aulas regulares, e também um espaço para guarda e separação de materiais recicláveis como suporte à atuação de alguns catadores que eram moradores da localidade.



Foto 20: Vista da área central da Embratel com moradias e o segundo galpão, obtida do telhado do primeiro galpão – Novembro de 2008. Foto: Claudia Trindade. Acervo Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz.

³⁹ Para proteger o entrevistado seu nome não foi citado no texto de Fernandes e Costa (2009). Esta pesquisa teve acesso ao depoimento e, da mesma forma, não cita o depoente para preservar sua segurança.



Fotos 21 e 22: Espaço interno do segundo Galpão com quadra de futebol e espaço de guarda de materiais recicláveis. Embratel – Novembro de 2008. Foto: Claudia Trindade. Acervo Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz.

A parte da ocupação onde se encontravam os galpões e outras edificações da Embratel possuíam grande parte de piso de cimento ou paralelepípedos e pontos de abastecimento de água, ampliadas pelos moradores, assim como, parte das moradias possuía ligações à rede de esgoto pré-existente, sobretudo moradias instaladas no prédio administrativo e no seu entorno. Entretanto a parte dos fundos da ocupação tinha mais dificuldade de acesso à água e escoamento de esgoto e havia valas correndo pelos becos, com piso de terra.



Fotos: 22 e 23: Becos da Embratel O primeiro com piso de paralelepípedo, o segundo de terra batida com vala a céu aberto – Novembro de 2008. Foto: Claudia Trindade. Acervo Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz.

Em 2006 a Embratel impetrou requisição de reintegração de posse. Heitor Ney Mathias da Silva (2008) relata, em sua dissertação de mestrado, as negociações entre polícia militar, moradores e advogados da empresa, a partir de sua atuação como Gerente de Cadastro e Pesquisa Social do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ). Em julho de 2006 ocorreu uma reunião no 22º Batalhão da Polícia Militar, com o propósito de “discutir o cumprimento da ordem judicial de “reintegração na posse” da empresa”.

Quando chegamos ao batalhão havia uma multidão de moradores protestando e fomos tratados como adversários. Explicamos que o nosso papel era de apoiar os que não tinham moradia e que procuraríamos ao menos protelar o cumprimento da ordem judicial. Na reunião tomamos conhecimento de que a ocupação era recente, tinha menos de seis meses, portanto podendo ser removida por ordem judicial em rito sumaríssimo [em ocupações recentes a apresentação de prova de propriedade pode levar a um despacho imediato de reintegração de posse sem necessidade de julgamento]. (...) Usamos o argumento jurídico de que em caso de reintegração o proprietário tem a incumbência de contratar caminhões para transportar os objetos dos ocupantes e um espaço para guardar por um prazo de quarenta e cinco dias esses objetos. Como a empresa não tinha provas de ter tomado tais providências teve que recuar (SILVA, 2008: 32).

Heitor Silva (2008) ainda aponta como estratégia dos advogados da Embratel a requisição da reintegração de posse apenas para a área murada.

Quanto à antiga ocupação os advogados assumiam que aquela parte do terreno era perdida. Percebíamos que essa argumentação não era jurídica, pois a ocupação não tinha tempo para requerer a usucapião, era uma estratégia para diminuir o número de pessoas que poderiam resistir à ordem judicial (SILVA, 2008: 32).

Ao final dessa reunião os advogados da Embratel aceitaram participar de uma reunião na sede do ITERJ para dar continuidade à discussão, com a exigência de não participação dos moradores.

No período entre a reunião no 22º Batalhão e a que se realizaria na sede do ITERJ ocorreram duas assembleias com os ocupantes da Embratel. Na segunda foram convidados também moradores das ocupações de empresas próximas, CONAB e CCPL. O ITERJ apresentou todas as questões legais e a dificuldade de um ganho judicial favorável à ocupação, embora viesse trabalhando em contestações. Foi apontada a necessidade de

organização comunitária e uma organização de resistência baseado no direito à moradia.

Para surpresa do próprio ITERJ, na reunião seguinte os executivos da empresa afirmaram estar de acordo com a desapropriação do terreno e o estabelecimento do valor de indenização de R\$ 500.000,00, pelo terreno de 52 mil m². Após esta proposta o caminho era convencer a Procuradoria Geral do Estado (PGE) a ser favorável a desapropriação e indenização em favor das famílias (SILVA, 2008: 33).

Paralelamente a este processo, o ITERJ contatou a Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal Fluminense para elaboração de projetos para habitações que dirimisse os problemas de moradia e salubridade da ocupação. Foram elaborados três projetos e através de um concurso patrocinado pela Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB-RJ), foi escolhido um projeto para refuncionalizar o espaço garantindo condições de habitabilidade⁴⁰.

Ao serem finalizadas as etapas do processo para desapropriação, em setembro de 2006, ano eleitoral, a lei impedia qualquer efetivação de qualquer gasto não previsto anteriormente. Após esse período, após a posse do governador Sérgio Cabral, em Janeiro de 2007, o ITERJ procurou novamente a Embratel e foi informado da decisão de doação do terreno ao governo do estado.

Diante dessa afirmação marcamos uma reunião com o gerente nacional de patrimônio da EMBRATEL a fim de compreender esse estranho procedimento. Nessa reunião soubemos que o terreno gerou no ano de 2006 um IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) de R\$ 50.000,00 e que em 2007 seria de R\$ 62.000,00, sendo esse o motivo para quererem se livrar rapidamente do terreno (SILVA, 2008: 35).

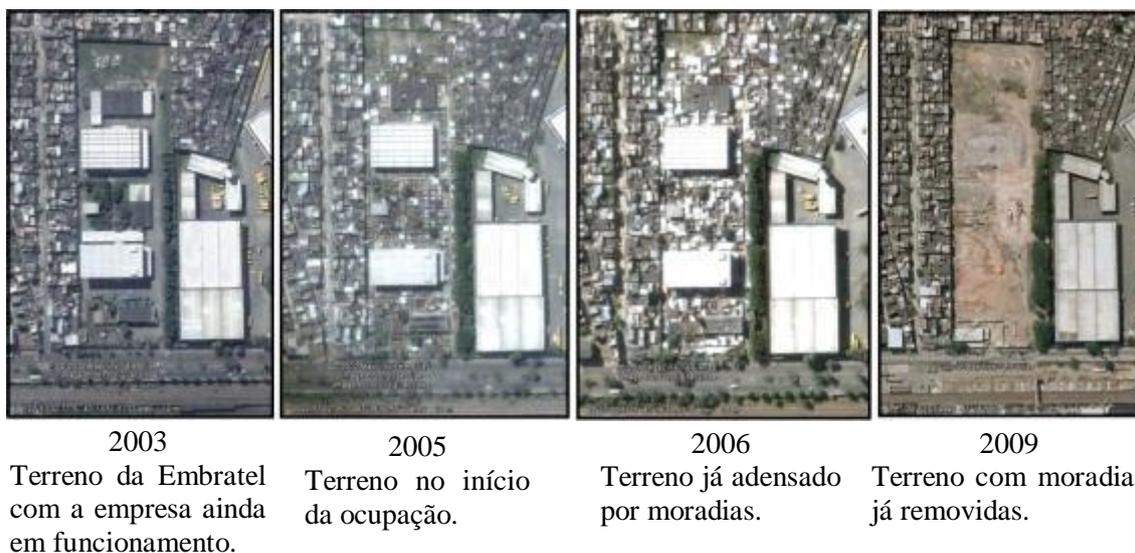
A cerimônia de doação do terreno ocorreu no dia 11 de julho de 2007, no Palácio Guanabara com a presença o presidente da Embratel, Carlos Henrique Moreira, do governador Sérgio Cabral, do coordenador da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, Gerônimo Leitão, do presidente da Empresa do estado de Obras Públicas (Emop), Ícaro Moreno; da presidente do Instituto Terras e Cartografias do estado (Iterj), Célia Ravera, do presidente da Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (Cehab-RJ), Luiz Fernando Anchite, e do Secretário de Estadual de Habitação, Noel de Carvalho. Durante a cerimônia foi divulgado que a Cehab-Rj coordenaria o

⁴⁰ Sobre o projeto escolhido ver Anexo 4 de SILVA, 2008.

“projeto de reurbanização da área, elaborado por uma equipe de alunos da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (UFF)”⁴¹. Este projeto foi abandonado para a utilização de um padrão, produzido pelo escritório do arquiteto Jorge Mario Jáuregui.

Abaixo pode ser visto o processo de ocupação da área da Embratel até a remoção total de suas moradias para a construção do conjunto habitacional no contexto das modificações do PAC.

Fig 3: Imagens das modificações no terreno da Embratel.



Fonte: Google Earth.

3.3.2. Vitória de Manginhos/Conab

A localidade conhecida como Vitória de Manginhos/Conab, situada entre a Rua Leopoldo Bulhões, em frente à sede dos Correios, e a linha Férrea, começou a ser ocupada por moradias em 2002. A área pertencia a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e era constituída por galpões abandonados⁴². As famílias que migraram para este terreno eram moradoras de outras áreas de Manginhos, que estavam instaladas em precárias condições ou que moravam de aluguel.

⁴¹ Estado ganha terreno da Embratel para obras sociais. 11/07/2007. <http://www.saguaonline.com.br/noticia/853>, capturado em 09/09/2011.

⁴² Sobre a Conab ver capítulo 1.



FIG 4: Localização de Vitória de Manguinhos/CONAB. Fonte: Google Earth - 2009

A edificação abandonada já havia passado por furtos de telhas e janelas, realizada por moradores do Mandela de Pedra. As instalações originais de água e esgoto foram adaptados pelos moradores para acesso às moradias. O esgoto que já era lançado no Canal do Cunha, na época de funcionamento da empresa, permaneceu com a mesma destinação sofrendo ampliação para o recolhimento junto às casas.



Fotos 24 e 25: Fachada da CONAB – Rua Leopoldo Bulhões e Organização interna da ocupação. Acervo Laboratório Territorial de Manguinhos/Fiocruz.

A associação de moradores foi fundada em 10 de janeiro de 2003, registrada também como data oficial da ocupação (FERNANDES e COSTA, 2009: 174). Sobre o processo de ocupação e dimensão dos terrenos das moradias, FERNANDES e COSTA citam o depoimento de Julio César Soares Aragão, fundador e membro-diretor da

Associação de Moradores e Amigos de Vitória de Manguinhos:

Quem chegou primeiro pegou a maior área, quem chegou depois ficou espremido nas áreas menores, as piores áreas. E não houve briga, disputa entre as pessoas por causa das áreas porque quem pegou no início, acreditou! Quem veio depois, veio na força daqueles que já estavam aqui. Então os que estavam desde o início têm uma área boa, a área construída é boa, já estão até morando bem. Agora, as pessoas que vieram depois e ficaram com a área mais espremida também são muito felizes porque têm um lugarzinho aqui. (Aragão, 2003 apud FERNANDES e COSTA, 2009: 176)

Ainda segundo FERNANDES e COSTA (2009), havia, no momento da ocupação, uma proposta de doação do terreno e de construção de moradias pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, entretanto não havia a garantia de que os mesmo moradores que fizeram a ocupação fossem os beneficiários de tal projeto. Além dessa falta de segurança a experiência dos moradores com a lentidão dos projetos públicos levou a uma não aceitação de retirada dos moradores para a construção de novas moradias. A contraproposta dos moradores era de que eles mantivessem a construção das casas e que posteriormente a prefeitura fizesse obras de urbanização e acesso às redes de água, esgoto e elétrica.

Com o surgimento do PAC e a proposta de transformação de toda a área em uma parque esportivo, com a conseqüente remoção dos moradores para os conjuntos habitacionais a serem construídos levou a um novo momento de insegurança. O projeto de construção do parque esportivo foi abandonado e algumas casas foram removidas para que se efetivasse a ligação entre a linha férrea e sua parte elevada pelas obras do PAC.

3.3.3. CCPL

A ocupação de moradias populares conhecida como CCPL, começou a ocorrer em 2001. Após o fechamento da fábrica ocorrida na década de 1990, e como forma de negociação com trabalhadores que faziam da área de transportes, foi permitida a utilização de parte das instalações e terreno por estes trabalhadores, através de um acordo verbal (CAVALCANTI e FONTES, 2011). Outra parte do terreno passou a ser ocupado por moradias populares, utilizando as edificações e o seu entorno. Para diferenciar a área utilizada pelos transportadores daquela de moradias foi construído um muro de separação

sob o viaduto de Benfica.

O terreno total da fábrica/ocupação localiza-se entre as linhas férreas de transporte de passageiros dos ramais Saracuruna e Belford Roxo, e é cortado pelo Viaduto de Benfica.



Fig. 5: Localização da CCPL. Fonte: Google Earth – 2009.

Ao contrário do que ocorreu na Embratel, na CCPL as edificações pré-existentes foram totalmente ocupadas. Composta por um grande edifício e outros dois menores possuía condições de salubridade bem precárias. A pouca ventilação e insolação das moradias que ocupavam as edificações concorriam para um quadro de problemáticas condições de saúde dos moradores e era uma preocupação colocada pelas lideranças de Manguinhos nos processos de negociação do PAC. As enchentes eram constantes e parte do fundo do terreno, composta por moradias autoconstruídas em tijolos e madeira, era a que mais sofria com estes episódios.



Foto 26: Vista parcial da CCPL. Foto: Rogério Santana/Divulgação – Publicada em <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/cerca-de-1-300-familias-vaio-ser-retiradas-de-predio-em-manguinhos-na-nova-fase-do-pac-20111018.html>

O acesso à água e a rede de esgotos utilizou uma rede pré-existente precária e seu alargamento para servir a grande quantidade de moradores cumpria um papel incipiente. A energia elétrica realizada por ligações precárias passava por constantes oscilações de tensão e falta de luz.

Esta pesquisa não conseguiu esclarecer o processo de inserção da CCPL nas obras do PAC, ocorrido após a divulgação das obras, apresentação das primeiras plantas de intervenção, e da licitação de obras feita pelo governo do estado.. Esta ocupação não fazia parte do Complexo de Mangueiras, na configuração expressa pela prefeitura, nem mesmo na memória e história local, anterior a intervenção do PAC. Sua proximidade com o Desup, onde foram construídas instalações de do chamado Centro Cívico e do Conjunto habitacional poderia ser um dos motivos de sua inserção no projeto. A liderança local, ligada a associação de moradores, atribui a inserção da ocupação a sua própria atuação junto ao poder público estadual.

O censo realizado pelo governo estadual auferiu 1080 moradias⁴³, e o governo estadual divulgou a construção de 688 novas unidades habitacionais no local. A área foi toda removida e os edifícios implodidos no dia 08 de janeiro de 2012.

⁴³ Governo do Estado do Rio de Janeiro. Complexo de Mangueiras – Rio de Janeiro – Relatório Final – Censo domiciliar, dezembro de 2009. <http://www.egprio.rj.gov.br/Conteudo.asp?id=285>, acessado em 13/01/2010.

Capítulo 3

Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Favelas

Manguinhos

1. Apresentação do Programa

No início do ano de 2007, no dia 22 de janeiro, o governo federal anunciou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁴⁴ como proposta de retomada de investimento público. A referência às condições econômicas brasileiras, feita no documento de apresentação do PAC, pontuava que os indicadores econômicos eram muito positivos, possibilitando a aceleração do crescimento econômico com a manutenção de níveis baixos da inflação. Sustentava-se que desde a implantação das metas inflacionárias (1999) o Brasil vivia seu melhor momento em termos de expectativa de inflação, apresentava superávits recordes na balança comercial e acumulava reservas internacionais também recordes. Este cenário interrompeu “a trajetória de elevação da dívida líquida do setor público em relação ao Produto Interno Bruto (PIB)”, favoreceu o crescimento econômico e com a austeridade fiscal foi reforçado o “compromisso do governo com a estabilidade das finanças públicas”. Estava-se aí fazendo a defesa de que o primeiro governo Lula (2003-2007) estabilizou a economia e estabeleceu as bases para o crescimento econômico com distribuição de renda, fundamentos para lançar o Programa de Aceleração do Crescimento.⁴⁵

Os eixos fundamentais do programa, expressos em seu documento de lançamento, foram: Investimento em Infra-Estrutura; Estímulo ao Crédito e ao Financiamento; Melhora do Ambiente de Investimento; Desoneração e Administração Tributária; Medidas Fiscais de Longo Prazo; Consistência fiscal (BRASIL, 2007b). Configurou-se como um programa de investimentos aliado a amplas medidas econômicas, tendo como ação norteadora modernizar a infra-estrutura e possibilitar a expansão dos investimentos privados.

⁴⁴ O Decreto 6.025/2007, de 22/01/2007, institui o programa de aceleração do crescimento - PAC, o seu comitê gestor, e dá outras providências.

⁴⁵ Programa de aceleração do crescimento 2007-2010 - Material para a Imprensa

Utilizando o termo que dá nome ao programa, aceleração do crescimento, podemos pontuar a discussão de que é um plano de crescimento e não de desenvolvimento.

(...) é, sobretudo, um Programa de Governo para o período de 2007-2010, não se propôs nem é um plano de desenvolvimento. Não contém, por isto uma seleção criteriosa dos investimentos nem análise de alternativas. Sua mensagem é eminentemente política – a retomada do crescimento com ênfase nas prioridades sociais e na inclusão de grandes massas. (JURUÁ, 2007:2)

De forma geral, todas as falas governamentais ressaltavam a “necessidade de acelerar, de forma sustentável, o crescimento do investimento global da economia” (BRASIL, 2007a:1). Para tanto, reforçavam a análise de que a política econômica do primeiro mandato do presidente Lula estabilizou a economia gerando com isso as bases para um crescimento com distribuição de renda. A apresentação do PAC sustenta que o desafio para os anos 2007-2010 é crescer de forma acelerada e sustentável, aproveitando o momento histórico de grande potencial de expansão da economia brasileira, apontando para o “crescimento do PIB e do emprego, intensificando ainda mais a inclusão social e a melhora na distribuição de renda do País” (BRASIL, 2007b:2).

Nesta pesquisa nos debruçamos na análise de medidas expressas no eixo de infra-estrutura do Programa. A área de investimento em infra-estrutura está subdividida em três linhas específicas: *Logística* (Rodovias, Ferrovias, Portos, Aeroportos e Hidrovias); *Energia* (Geração e Transmissão de Energia Elétrica. Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis); *Social e Urbano* (Saneamento, Habitação, Transporte Urbano, Luz para Todos e Recursos Hídricos). A previsão de investimentos nos eixos e o percentual podem ser conferidos na tabela abaixo:

Previsão de Investimentos do PAC em infraestrutura: 2007-2010 (R\$ bilhões)				
			Total	
Linhas	2007	2008-2010	R\$ bilhão	%
Logística	13,4	44,9	58,3	11,6
Energética	55,0	219,8	274,8	54,5
Social e Urbana	43,6	127,2	170,8	33,9
Total	112,0	391,9	503,9	100,0

Quadro 4: Previsão de Investimentos do PAC em infra-estrutura: 2007-2010 (R\$ bilhões). Fonte: adaptação de Apresentação do PAC. (BRASIL, 2007b)

Assinalando que os investimentos em infra-estrutura são condições fundamentais para “superar os gargalos da economia e estimular o aumento da produtividade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais” o governo federal pontuou como prioritário impulsionar a “eficiência produtiva dos principais setores da economia, a modernização tecnológica, acelerar áreas já em expansão e ativar áreas deprimidas, aumentar a competitividade e integrar o Brasil com o Brasil, com seus vizinhos e com o mundo” (BRASIL, 2007b:15).

A previsão de investimentos feita em 2007, no lançamento do programa, aponta para o maior aporte de recursos voltado para o eixo de infraestrutura energética (54,5%), seguido pelo eixo de infraestrutura social e urbana (33,9 %) e, por fim, pelo eixo infraestrutura logística (33,9%).

2. O PAC Favelas

Dentro do eixo “PAC Social e Urbano”, o *saneamento e urbanização de favelas* ganhou destaque em várias regiões do país. No Rio de Janeiro, em específico, as três maiores obras noticiadas foram as do Complexo do Alemão, Complexo de Manguinhos e Favela da Rocinha. Outras obras de urbanização em favelas no Rio de Janeiro (cidade e estado), com investimentos do governo federal, governo do estado e governo municipal, também estavam elencadas, conforme indicado nas tabelas que se seguem.

Urbanização de Favelas - Governo do Estado do Rio de Janeiro				R\$ milhões
Município	Projeto	Investimento Federal- OGU	Contrapartida	Investimento total
BAIXADA FLUMINENSE	Bacia dos rios Iguaçu e Sarapuí	56,3	18,8	75,0
NITERÓI	Morro do Preventório	16,5	5,5	22,0
SÃO GONÇALO	Fazenda dos Mineiros e Salgueiro	19,5	6,5	26,0
RIO DE JANEIRO	Complexo do Cantagalo-Pavão-Pavãozinho	26,4	8,8	35,2
RIO DE JANEIRO	Rocinha	82,5	27,5	110,0
RIO DE JANEIRO	Complexo do Alemão	371,3	123,8	495,0
RIO DE JANEIRO	Complexo de Manguinhos	176,3	58,8	235,0
Total		748,8	249,7	998,2

Quadro 5: Recursos PAC - Urbanização de Favelas - Governo do Estado do Rio de Janeiro - 2007 Fonte: BRASIL. Apresentação Programa de Aceleração do Crescimento. Brasília, 2007.

Urbanização de Favelas - Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro			R\$ milhões
Projeto	Investimento Federal- OGU	Contrapartida	Investimento total
Colônia Juliano Moreira	70,0	30,0	100,0
Maçiço da Tijuca	50,0	16,7	66,7
SOEICON, ruas do Livramento e do Monte	9,0	3,8	12,8
Complexo do Alemão	80,0	26,7	106,7
Complexo Manguinhos	70,0	23,3	93,3
TOTAL	279,0	100,5	379,5

Quadro 6: Recursos PAC - Urbanização de Favelas - Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - 2007.. Fonte: BRASIL. Apresentação Programa de Aceleração do Crescimento. Brasília, 2007.

A tabela 2 refere-se aos valores do investimento do governo federal, realizados através do Orçamento Geral da União, que se relacionam com a contrapartida estadual, por projeto, enquanto a tabela 3 faz relação com a contrapartida da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Note-se que o Complexo do Alemão e o Complexo de Manguinhos aparecem nas duas tabelas. Nestes dois casos há recursos repassados do governo federal às instâncias municipal e estadual, assim como suas contrapartidas. Isto significava também que nestes territórios ocorreria uma divisão de áreas de intervenção entre estes dois entes federados.

O quantitativo anunciado de investimento em urbanização de favelas, no momento de lançamento do PAC, no estado do Rio de Janeiro, ultrapassava os 1,3 bilhões de reais⁴⁶. A grande questão dos recursos do PAC é sua diferença em relação aos investimentos anteriores em projetos de intervenção em favelas, como o Favela-Bairro e outros, por exemplo, que estiveram ancorados em recursos de empréstimos realizados junto a organismos internacionais. No PAC os recursos são oriundos do Tesouro Público, da união, do estado e do município. Essa era a perspectiva no início do projeto. Em 2010 começam a se agrupar em torno do PAC outros tipos de recursos com financiamento, como por exemplo, a criação do Programa Minha Casa Minha Vida.

3. Estrutura do PAC Favelas

A coordenação geral do PAC ficou a cargo de um Comitê Gestor (CGPAC), coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, e tendo como membros o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A forma como se organizou a estrutura da implantação do eixo do PAC Social e Urbano, nas suas vertentes saneamento e urbanização de favelas, é bastante complexa e perpassa órgãos de diferentes instâncias que organizam, de forma geral, a contratação e execução desta política pública.

Conforme a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, em seu art. 27, inciso III, alínea “e”, cabe ao Ministério das Cidades (MCIDADES) realizar o planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito. Também é do

⁴⁶ Estes valores sofreram alteração no item contrapartida no caso específico que será estudado neste texto.

MCIDADES a atribuição de “estabelecer um conjunto de normas operacionais com o objetivo de disciplinar o processo de aprovação e execução das operações inscritas em seus Programas e Ações, como expressão da política nacional de desenvolvimento urbano e em conformidade com a legislação vigente”⁴⁷.

A Caixa Econômica Federal (CAIXA), funciona como Unidade Gestora do MCIDADES. É encarregada da operacionalização dos Programas/Ações do MCIDADES conforme definido em Contratos de Prestação de Serviços (nºs 06/2006 e 44/2007 e respectivos aditivos), firmados entre o MCIDADES e a CAIXA, na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Assim, os projetos do PAC ancorados no MCIDADES tem também a CAIXA como sua unidade gestora que, de forma sintética, possui como atribuições:

(...) analisar a documentação apresentada pelos proponentes; celebrar contratos de repasse e Termos de Compromisso em nome da União; zelar para que os requisitos para contratação das iniciativas, estabelecidos pelo Gestor, sejam fiéis e integralmente observados; acompanhar e atestar a execução físico-financeira dos objetos contratuais; analisar as prestações de conta parciais e finais e adotar as providências cabíveis; instaurar Tomada de Contas Especial, na forma da lei, e manter o Gestor informado sobre o andamento das operações propostas/contratadas, por meio do encaminhamento periódico de informações gerenciais e do atendimento às solicitações extraordinárias de informação a respeito dessas operações.⁴⁸

Como proponente de uma determinada intervenção do PAC o ente federado – governo estadual ou municipal – é responsável pela apresentação de um Termo de Compromisso e respectivo Plano de Trabalho, que estejam de acordo com as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano, e sejam resposta às demandas e necessidades sociais e de infraestrutura urbana, conforme diretrizes das políticas do Governo Federal estabelecidas para o PAC. Assim, a proposta de intervenção é elaborada por determinada instância governamental, sendo por esta executada, contando com recursos da união e próprios, e tendo na figura da CAIXA o agente financiador.

É também atribuição do ente federado, executor das intervenções, o estímulo da “participação dos beneficiários em todas as etapas do projeto, administrar e fiscalizar a

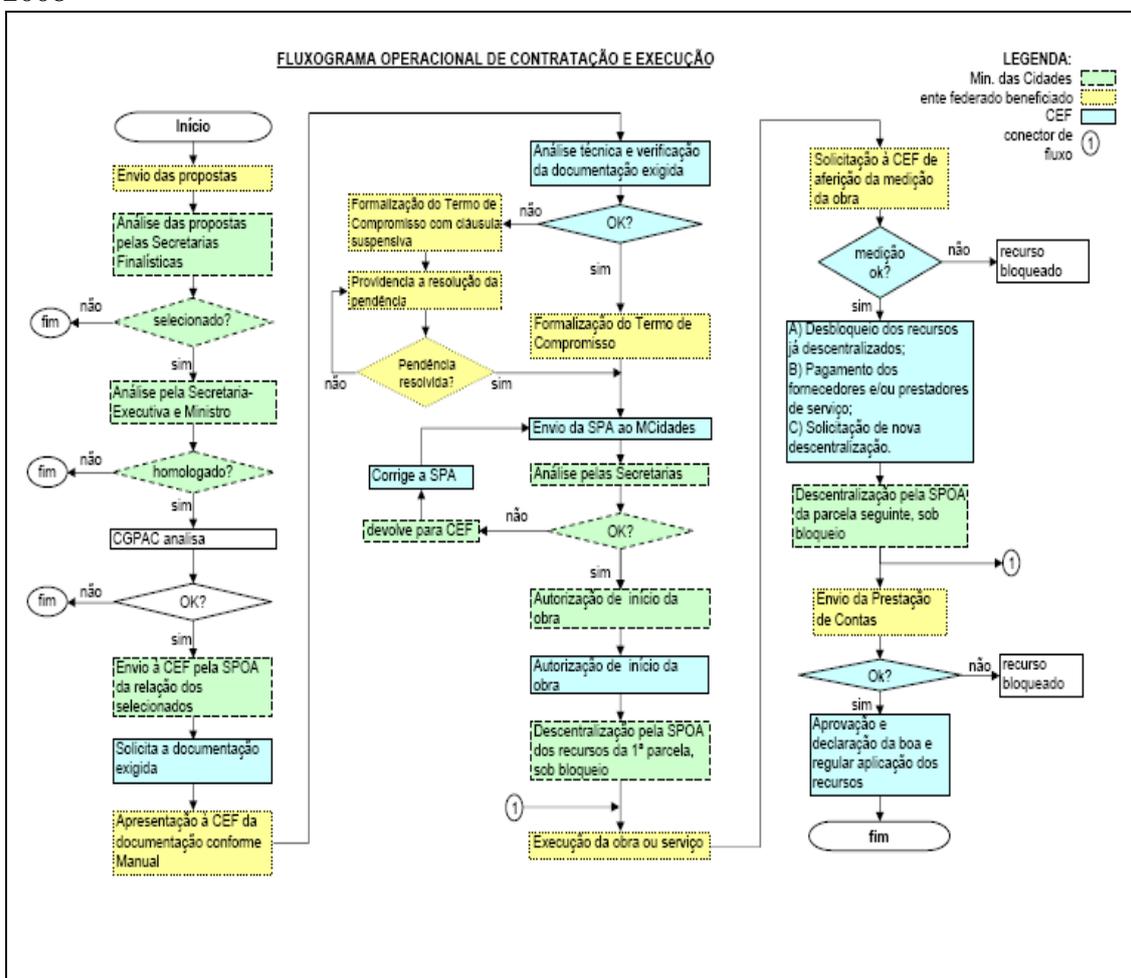
⁴⁷ Manual de instruções para contratação e execução dos programas e ações do Ministério das Cidades - Exercício de 2008. p.4

⁴⁸ Idem.

execução dos trabalhos necessários à consecução do objeto comprometido, observando critérios de qualidade técnica, prazos, custos previstos no Plano de Trabalho e os princípios componentes do regime jurídico administrativo”⁴⁹, obedecendo aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência conforme disposto no art. 37, da Constituição Federal.

O fluxo operacional, que parte da proposta do ente federado e passa por análise do MCIDADES e solicitações da Caixa em diferentes etapas – desde sua aprovação e contratação até a descentralização e desbloqueio de recursos e pagamento – é descrito na figura abaixo.

Quadro 7: Fluxograma operacional de contratação e execução de intervenções do PAC - 2008



Fonte: Brasil. Ministério das Cidades. Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Agosto 2008.

⁴⁹ Idem.

É importante notar neste fluxograma varias etapas de controle de andamento das obras. Um mecanismo que vincula pagamentos a adequação da execução ao plano de trabalho e medição de obras realizada pelos técnicos da CAIXA. Este mecanismo vincula-se a uma ideia de gestão com maior controle dos gastos públicos. Em tese, a medição verificaria o andamento das obras, a adequação ao plano de trabalho e a adequação dos materiais às especificações técnicas do projeto.

Outro fator é que os recursos seriam descentralizados após a aprovação do projeto e a primeira parcela paga após a primeira medição da obra, ocorrendo imediatamente à descentralização da parcela seguinte. Este recurso estava atrelado ao não contingenciamento das obras. Os recursos das obras estariam disponíveis desde a aprovação do projeto pelo MCIDADES, condicionados apenas ao controle de execução.

Pudemos observar que, pelo menos, no caso de Manguinhos, esse rígido controle dos gastos foi extremamente flexibilizado. Trataremos deste aspecto mais adiante.

Por fim, também os moradores são elencados como componentes da estrutura do PAC Saneamento e urbanização de favelas, tratados como beneficiários finais. Quando da apresentação do projeto de intervenção, o ente federado propositor deve especificar os beneficiários finais de forma genérica, que mais tarde, caso sejam beneficiários de unidades habitacionais, serão registrados no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e deverão cumprir o requisito de nunca terem sido beneficiados anteriormente por projetos ou recursos de mesmas características com verba do Orçamento Geral da União. Os manuais de intervenção do MCIDADES também preveem a participação dos beneficiários finais nos “processos de decisão, implantação e manutenção dos bens e serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local, bem como a gestão participativa, que garanta a sustentabilidade do empreendimento”⁵⁰.

⁵⁰ MANUAL DE INSTRUÇÕES - Projetos Prioritários de Investimentos - PPI - Intervenções em Favelas - Período 2007 - 2010

4. Um projeto para Manguinhos

A questão que inicia esse tópico é: Por que o Programa de Aceleração do Crescimento em Manguinhos? Para responder tal indagação existem, pelo menos, três caminhos explicativos diversos.

Segundo a versão repetida diversas vezes por integrantes do governo do Estado do Rio de Janeiro em diferentes encontros e audiências públicas, oficializada assim como a versão governamental para a escolha da localidade, quando de um sobrevoo de helicóptero sobre a cidade o Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva pergunta ao governador Sergio Cabral que área era aquela que sobrevoavam, alarmado pela miséria e precárias condições de vida. Após a resposta de Sérgio Cabral de que sobrevoavam o Complexo de Manguinhos e também próximo o Complexo do Alemão o Presidente Lula afirmou que o PAC deveria ser trazido para tais comunidades.

Refutando a primeira explicação, lideranças locais explicam a destinação de recursos do PAC para Manguinhos como resultado das lutas históricas travadas pelos moradores e apontam como evento chave o seminário *Redução da vulnerabilidade socioambiental na Região Maré Manguinhos na Cidade do Rio de Janeiro*, ocorrido em 18 de dezembro de 2006 na Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/Fiocruz). Nesta ocasião, com a presença de pesquisadores da ENSP/Fiocruz, de representantes comunitários, do deputado federal Babá (PSOL-PA) e do coordenador da Unidade Gestora de Projetos da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades, Cezar Eduardo Scherer, foi definida como uma das ações a identificação

(...) na esfera do Governo Municipal, a existência e os responsáveis pelo Programa de Desenvolvimento Urbano (PDU) para Manguinhos, no qual está inserido o projeto "Favela Bairro" e aproximá-lo as linhas de financiamento para 2007 de saneamento integrado do Ministério das Cidades.⁵¹

Portanto, afirmam as lideranças que, já havia um compromisso de governo antes mesmo do lançamento do PAC em janeiro de 2007, e do anúncio oficial de recursos do Programa destinado a Manguinhos em março deste mesmo ano.

⁵¹ Seminário apresenta programas para Manguinhos. Notícias ENSP, publicada em 19/12/2006. <http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/materia/index.php?matid=2427>, capturado em 05/09/2009.

E por fim, a terceira versão foi averiguada no trabalho de campo junto a técnicos da Caixa Econômica Federal, gestora dos recursos, ao arquiteto que desenvolveu o Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo de Manguinhos e com técnicos da EMOP. Segundo estes, a versão mais plausível para a destinação dos recursos não foi o sobrevoou do presidente e do governador e nem a reunião de lideranças com técnicos do Ministério das Cidades. Afirmaram que a exigência de respostas rápidas para o anúncio imediato dos projetos do PAC levou à escolha de localidades que já contavam com projetos, anteprojetos ou, no caso de Manguinhos, ao menos relatório diagnóstico do Plano de Desenvolvimento Urbano, desenvolvido entre os anos de 2003 e 2004, que apontava para algumas possibilidades de modificação no território⁵². Assim, a escolha deve-se, segundo esta última versão, a dados técnicos, ainda que sobrepujados por decisões políticas de apresentação o quanto antes para a sociedade das obras públicas e de seus potenciais resultados.

Entendemos que houve uma conjugação entre as duas últimas versões para a implementação de recursos do PAC em Manguinhos. Através do seminário ocorrido em dezembro de 2006 o Ministério das Cidades já tinha conhecimento de um plano de diagnóstico com proposições de intervenção para Manguinhos, o PDU, e a existência deste resolvia o problema da grande urgência de apresentação de projetos para obtenção de recursos, disputados por todo o país. A movimentação comunitária de Manguinhos teve papel preponderante na conquista de intervenções públicas para melhorias nas questões de saneamento e habitação, ainda que a definição final estivesse atrelada ao interesse governamental na garantia de recursos para o estado. Isto quer dizer que a destinação das verbas para obras em Manguinhos respondeu também, por outro lado, aos interesses políticos do governo estadual na obtenção dos recursos do PAC.

Anunciado em março de 2007, o projeto PAC Manguinhos chegou ao conhecimento dos moradores da localidade através da imprensa. O anúncio também pegou de surpresa os técnicos da prefeitura. O projeto mais abrangente que coube ao governo estadual estava baseado no Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo de Manguinhos (PDU). Tal Plano fora encomendado pela prefeitura ao consórcio PAA Agrar, representado pelo arquiteto Jorge Jaurégui, e elaborado entre os anos de 2003 e 2004. Segundo técnicos da prefeitura o anúncio da utilização do Plano, que não fora concluído e

⁵² Voltaremos mais adiante a esse Plano de desenvolvimento urbanístico de Manguinhos.

contava apenas com o relatório diagnóstico finalizado em junho de 2005, causou estranheza porque havia sido contratado pela prefeitura e não sabiam como o governo do estado tinha dele se apropriado. A Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP) do Governo do estado contratou o arquiteto Jorge Jaurégui para o desenvolvimento de projetos básicos para o PAC baseados no PDU.

Cabe lembrar que em 2007 a prefeitura era comandada por César Maia (DEM) e o governo estadual por Sérgio Cabral (PMDB). O segundo era aliado e o primeiro fazia oposição ao governo Lula. César Maia buscava distanciar-se a todo o momento da marca PAC, mantendo silêncio em relação à sigla e não vinculando as obras que já iniciadas em Manguinhos a ela, como forma de não dar crédito ao governo federal.

O primeiro encontro entre governo do estado e moradores de Manguinhos aconteceu em 04 de agosto de 2007 quando o vice-governador e Secretário de Estado de Obras, Luiz Fernando de Souza Pezão, falou sobre as intervenções na quadra da Escola de Samba Unidos de Manguinhos. Este encontro, organizado pelo Fórum Manguinhos⁵³ e associações de moradores, lotou a quadra da escola de samba numa manhã de sábado, e foram apresentadas as primeiras plantas de intervenção em papel, as quais ficariam disponíveis para ciência dos moradores, com a ressalva que era um primeiro projeto que ainda sofreria modificações. Ainda neste encontro Pezão se comprometeu com a criação de um “comitê gestor que está planejado, e está como exigência dentro do PAC. Essa criação é para acompanhamento das obras, acompanhamento dos projetos”. E ainda ressaltou: “Esse é o primeiro projeto. E nós vamos estar permanentemente aqui. Então, vamos ver as primeiras plantas pra começar essa discussão. Podem ficar tranquilos que não vem ninguém aqui enfiar nada pela goela dos outros”⁵⁴.

No dia 27 de setembro deste mesmo ano, ocorreu uma audiência pública⁵⁵ como etapa necessária a elaboração do edital de licitação das intervenções, realizada na sede do Departamento de Estradas e Rodagens (DER). Neste evento foi apresentado o vídeo da maquete eletrônica das obras, além de uma longa explanação sobre os aspectos fundamentais das obras em Manguinhos. Figuram entre estes:

⁵³ A constituição do Fórum Manguinhos e sua atuação será abordada no capítulo 4.

⁵⁴ Vídeo gravado no dia 04/08/2007 na Quadra da Escola de Samba Unidos de Manguinhos. <https://www.youtube.com/watch?v=INbyQ-v8NuU> capturado em 24/06/2009.

⁵⁵ ATA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA DO COMPLEXO DE MANGUINHOS EMOP Nº. 03/2007. Embora o registro desta audiência faça referência de que seja a terceira realizada não foram localizados outros documentos sobre a ocorrência de duas anteriores, nem mesmo o texto desta ata o faz.

- Programa de paz e conciliação.
- Acessibilidade viária, garantindo um melhor acesso a viaturas de serviços públicos, de lixo, defesa civil, ambulâncias, mudanças e bombeiros.
- A mobilidade cidadã ampliada, integrada com a população - Ligação e interligação com as vias públicas, controle e condições de acessibilidade segura, adequada e definitiva⁵⁶.

É interessante notar que em nenhum momento foi citada a palavra polícia. Historicamente a acessibilidade viária em regiões populares traz no seu bojo a acessibilidade para forças policiais e para controle territorial. As escolhas de palavras não são um acaso. A ata dessa audiência pública não menciona a palavra polícia, nem mesmo quando lista a acessibilidade a ser promovida às viaturas de serviços públicos, como visto acima. Entretanto as expressões “promoção da paz”, “programa de paz e conciliação”, “ação da pacificação”, “reconciliação social e pacificação das comunidades” são repetidas como linguagem privilegiada para descrever os projetos de intervenção. O que mais chama atenção é a afirmativa que os investimentos visam “ter um ambiente de paz, civilizado”. Ficando claro que o projeto de pacificação⁵⁷ em vigor na cidade do Rio de Janeiro deveria ter um caráter “civilizador”. Tal caráter pode ser compreendido como uma reatualização da ideia de “pedagogia civilizatória” (Burgos, 1998 e Valla, 1986) que marcou o processo de implementação dos parques proletários no Rio de Janeiro. Ao se referir a este período, Valladares (2005) argumenta que

não se tratava apenas de retirar as famílias dos espaços insalubres das favelas, fornecendo-lhes novas moradias de acordo com as regras sanitárias”, pois “o objetivo era também dar assistência e educar os habitantes para que eles próprios modificassem as suas práticas, adequando-se a um novo modo de vida capaz de garantir sua saúde física e moral. (VALLADARES 2005, p. 62)

Os questionamentos gerais, durante a referida audiência pública, giraram em torno do acesso ao projeto como um todo. A apresentação da maquete eletrônica que mostra um sobrevoo sobre um Manguinhos modificado pelas obras de elevação da linha férrea, construção de equipamentos sociais no Centro Cívico e conjuntos habitacionais causou mais dúvidas do que esclarecimentos, segundo o relato de moradores e lideranças

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Essa expressão foi cada vez mais utilizada em termos de segurança pública, após a instalação das Unidades de Polícia Pacificadora, ao final do ano de 2009.

comunitárias. Mais à frente serão apresentados os dados que constavam inicialmente e as mudanças ocorridas ao longo do tempo no programa PAC Manguinhos.

O ano de 2007 chegou ao seu fim com duas vertentes de expectativas fundamentais. A Secretaria de Obras do governo do Estado estava em processo de elaboração e publicação do edital de licitação. A urgência se justificava por uma diretriz do governo federal de que as obras não licitadas até fevereiro de 2008 perderiam seus recursos, redirecionados para outros projetos e estados. A outra se refere à expectativa de criação do Comitê de Acompanhamento como instância de participação e controle social da política pública.

4.1. Entes federados como executores locais do Programa

Conforme vimos anteriormente, o PAC Manguinhos seria executado por dois entes federados: o governo estadual e o governo municipal. Nos documentos do governo federal as áreas de atuação de cada um deles é determinada como Saneamento Integrado e urbanização - setor A, a cargo do município; e Saneamento Integrado e urbanização - setor B, a cargo do governo estadual. Esta divisão de áreas pode ser visualizada na imagem a seguir, na qual a área marcada em laranja é o setor A (sob responsabilidade do município do Rio de Janeiro) e a área em azul é o setor B (sob responsabilidade do estado do Rio de Janeiro).



Fig. 6: Principais intervenções - PAC Manguinhos, 2007. Fonte: EMOP. Apresentação em Audiência Pública. Out/2007.

É bom ressaltar que para a área do Parque Carlos Chagas (Varginha), embora esteja completamente pintada de azul, só havia previsão de intervenção para as suas bordas na implementação das chamadas vias canal.

Esta imagem, que se refere à primeira ideia de intervenção, terá de pronto três modificações: a ponte que avançaria sobre terreno da Fiocruz foi alternada para terreno da Refinaria de Manguinhos; a borda do Rio Faria Timbó que é terreno da Fiocruz não seria mais alterada pelas obras; e a alça de retorno sobre a Avenida Brasil nem chegou a ser licitada. Ainda em outubro de 2007, data desta imagem, não estavam contempladas as intervenções na CCPL.

Cabe lembrar que das três maiores intervenções, no Rio de Janeiro, do PAC em favelas – Manguinhos, Rocinha e Alemão - somente a primeira, e a que analisamos aqui, é classificada na linha saneamento integrado. As duas outras integram a linha habitação-urbanização de favelas. Genericamente integradas no termo urbanização integrada de favelas, essa diferença, sutil, radica a rubrica de gastos em setores diferentes no Ministério das Cidades. Essa vinculação à secretaria Nacional de saneamento possibilita fazer a relação entre a reunião ocorrida no final de 2006 e a destinação de recursos à Manguinhos, levando-se ainda em consideração as características da área de Manguinhos, por sua

realidade ambiental de antigo mangue e de área de baixada que recebe as águas de regiões mais altas. Exatamente a destinação dos recursos para Manguinhos explica a demora no lançamento do edital de concorrência pelo governo estadual, devido a questionamentos de técnicos do Ministério das Cidades quanto ao elevado gasto dos recursos para elevação da linha férrea quando o fundamental da descrição da rubrica está em saneamento integrado e não em logística de transportes⁵⁸.

A divisão de intervenção, por executor, em cada uma das localidades de Manguinhos pode ser assim identificada:

Intervenção do governo municipal

Vila União
 CHP2
 Parque João Goulart
 Vila Turismo
 Mandela de Pedra
 Nelson Mandela
 Samora Machel

Intervenção do Governo Estadual

Vitória de Manguinhos (Conab)
 Embratel

Sem obras de intervenção

Parque Carlos Chagas (Varginha)
 Parque Oswaldo Cruz
 Vila São Pedro
 Comunidade Agrícola

Não contempladas inicialmente

CCPL

Num primeiro olhar, somente elencando as localidades, a intervenção da prefeitura do Rio de Janeiro é bem maior do que a do governo do estado. Enquanto a primeira realizará obras em sete localidades, a segunda a fará em apenas duas. Entretanto a discriminação mais detalhada do escopo das intervenções e dos valores dispensados

⁵⁸ Esse motivo de atraso foi expresso em conversa não gravada, ocorrida em 31/03/2009, na Caixa Econômica Federal do Rio de Janeiro, com técnicos da Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – RJ (GIDUR-RJ).

modificará esse entendimento, tanto em volume de obras quanto em visibilidade das mesmas.

4.2. Escopo inicial das intervenções do PAC Manguinhos

4.2.1. Intervenções do Governo do Estado do Rio de Janeiro⁵⁹

Elevação da Via Férrea

Viaduto com 2 km de extensão
Plataforma com 225 m de ponte estaiada
Estrutura com 45 pórticos

Estação Intermodal

Edificação de 3 pavimentos com 4.500 m²
Pátio coberto de acesso à plataforma de embarque
Plataforma de acesso com bilheterias e sanitários
Plataforma de embarque com área destinada à instalação de comércio e serviços

Parque Metropolitano

Área de lazer, comércio, serviços, habitação
Ciclovía com 5.150 m de extensão
Anfiteatro
Comércio popular com quiosques para alimentação e boxes para comércio e serviços
Lazer Infanto-juvenil
Estacionamento

Centro Cívico

Biblioteca
Centro de referência da juventude
Centro de geração de renda
Centro de apoio psiquiátrico (CAPS)
Centro de apoio jurídico
Unidade de pronto atendimento (UPA)
Escola de ensino médio

Centros Habitacionais

546 novas unidades habitacionais
(44 m², sala dois quartos, banheiro, cozinha e pátio com área para expansão).
Indenização 265 unidades
Aquisição de novas moradias 1.060 unidades
Total de relocações 1.871

Ligações com Eixos

⁵⁹ Esta listagem de intervenções foi apresentada em setembro de 2007 na audiência Pública realizada no auditório do DER.

Ligação do Linha Amarela e Avenida Brasil

Centro Esportivo

Campo soçaite com grama sintética
 Quadra poliesportiva descoberta
 Piscina 50 x 25 m
 Piscina 12,5 x 12,5 m
 Pistas de skate
 Área verde
 Edificações de apoio à área esportiva com vestiários

Orçamento inicial para as intervenções do governo estadual: R\$ 235,0 milhões.

4.2.2. Intervenções da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

As intervenções a cargo da prefeitura direcionavam-se primordialmente para o saneamento básico em sete localidades internas: Parque João Goulart e Vila União; e Vila Turismo; Mandela de Pedra; CHP2; Samora Machel; e Nelson Mandela.

Cada uma destas localidades teria como regra básica de intervenções os seguintes itens:

Infraestrutura

Iluminação Pública
 Drenagem
 Abastecimento de água
 Esgotamento Sanitário
 Coleta de lixo

Urbanização

Viário
 Lazer e Paisagismo
 Mobiliário Urbano
 Comunicação Visual

E ainda, intervenções específicas como descrito a seguir:

Parque João Goulart e Vila União⁶⁰

Edificações:
 Creche – 01 unidade (Vila União. 3 pavimentos; 994,36m² de área construída; Atendimento a 170 crianças)
 Demolições:
 Remoção de domicílios situados na margem do Rio Jacaré, na margem do Canal Faria-Timbó, na faixa de transmissão da Light, sobre as adutoras da Cedae e nas

⁶⁰ Concorrência Pública Nacional 038/07 – Secretaria Municipal do Habitat – SMH. 13/07/2007

áreas previstas para implantação de Elevatórias de Esgoto, áreas de lazer e creche.
Quantitativo: 266 Domicílios.

Vila Turismo⁶¹

Edificações:

Creche – 01 unidade (2 pavimentos; 991,20m² de área construída; Atendimento a 170 crianças)

Posto de Saúde da família – 01 unidade (1 pavimento; 173,45m² de área construída)

Demolições:

Remoção um Galpão situado na Avenida dos Democráticos.

Mandela de Pedra (Nelson Mandela e Samora Machel)⁶²

Edificações:

Creche – 01 unidade (2 pavimentos; 991,20m² de área construída; Atendimento a 170 crianças)

Posto de Saúde da família – 01 unidade (1 pavimento; 173,45m² de área construída)

Demolições:

Remoção de domicílios para viabilizar a construção da Via Canal, retirando famílias das margens do Canal de Manguinhos e Rio Jacaré, em área de risco, e para a construção da Creche e do Posto de Saúde da família. Quantitativo: 850 domicílios

CHP2

As intervenções no CHP2 seguem as mesmas definições gerais em urbanização e infra-estrutura, entretanto em relação às edificações e demolições não foi possível checar as informações específicas pela falta de acesso aos documentos de licitação. Há grande contradição quanto ao financiamento inicial das obras no CHP2 e sua data de início. Os dados fornecidas pela Secretaria Municipal de Habitação dão conta de que processo licitatório foi realizado em 2005⁶³, e que o financiamento para a intervenção tinha origem no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Orçamento inicial para as intervenções da prefeitura do Rio de Janeiro: R\$ 93,3 milhões

Durante o ano de 2007 as afirmações da prefeitura de que as intervenções não faziam parte do PAC, para além do significado político de desalinhamento entre governo municipal e federal, correspondiam efetivamente a um escopo de obras que em parte havia sido definido anteriormente ao surgimento do PAC-Manguinhos.

⁶¹ Concorrência Pública Nacional 039/07 – Secretaria Municipal do Habitat – SMH. 13/07/2007

⁶² Concorrência Pública Nacional 040/07 – Secretaria Municipal do Habitat – SMH. 13/07/2007

⁶³ Disponibilidade do Edital – 29/08/05; Certame – 28/09/05; Contratação – 07/12/05

4.3 E o que de fato acontece no PAC Manguinhos?

4.3.1. Área de intervenção do Governo do Estado

O escopo inicial das obras em Manguinhos, conforme descrito anteriormente, foi sendo modificado ao longo do tempo, por variadas razões. A mais importante delas foi a ausência de projetos executivos de obras.

Uma intervenção arquitetônica e/ou urbanística baseia-se inicialmente em um Estudo Preliminar que analisa e escolhe a melhor solução que atenda ao programa de necessidades, com observância dos aspectos legal, técnico, econômico e ambiental do empreendimento. Este estudo preliminar, composto também de desenhos, integra um relatório justificativo que descreve as características principais da solução escolhida, das demandas a serem atendidas, além de apresentar uma estimativa de custo⁶⁴.

O passo seguinte é o desenvolvimento de um Projeto Básico de intervenção que deverá demonstrar a viabilidade técnica, o adequado tratamento do impacto ambiental, possibilitar a avaliação do custo dos serviços e obras, bem como permitir a definição dos métodos construtivos e prazos de execução. Além de ser composto por desenhos técnicos que representem a solução do Estudo Preliminar, o Projeto Básico deve apresentar um relatório técnico contendo um memorial descritivo e um memorial de cálculo. Deve obedecer ainda a Lei de Licitações e Contratos, “com especial atenção para o fornecimento do orçamento detalhado da execução dos serviços e obras, fundamentado em especificações técnicas e quantitativos de materiais, equipamentos e serviços, bem como em métodos construtivos e prazos de execução corretamente definidos”⁶⁵.

O Projeto Executivo é o estágio mais avançado do processo de intervenção sobre um espaço físico. Caracteriza-se por conter todos os elementos necessários à realização das obras de intervenção. É nesta etapa que estão previstos os “desenhos que representem todos os detalhes construtivos elaborados com base no Projeto Básico aprovado”. Este detalhamento do projeto também tem incidência na atualização do orçamento, particularizando os custos da execução dos serviços e obras elencados na etapa anterior.

⁶⁴ A discriminação das etapas de um projeto está descritas no Manual de Obras Públicas-Edificações – Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio. <http://www.comprasnet.gov.br> acessado em 30/10/2010.

⁶⁵ Idem.

Em discurso proferido em março de 2007, o presidente Lula frisava que o bom andamento de uma intervenção está ligado à existência de bons projetos detalhados:

Sem bons projetos, sem projeto executivo completo, não é possível desenvolvermos boas obras. Esta é uma exigência que estamos fazendo a prefeituras e Estados interessados em levar adiante as obras do PAC. Teremos recursos para contratar projetos executivos e esses recursos não serão contingenciados⁶⁶

Entretanto, em 2008, essa exigência foi relativizada no *Manual de Instruções para aprovação e execução dos programas e ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de aceleração do Crescimento*, quando a exigência de apresentação de documentação técnica permite que a obrigatoriedade de Projeto executivo, que deveria ser previamente elaborado para aprovação das obras de grande vulto, apresenta flexibilização:

(...) no caso de obra de grande vulto, Projeto Executivo, ressalvada, **excepcionalmente**, sua elaboração na oportunidade da execução do objeto, desde que mediante prévia autorização, devidamente motivada, da autoridade responsável pelo gerenciamento do programa referente ao empreendimento, considerando as peculiaridades de cada caso concreto, os riscos e as vantagens de postergar a produção do projeto executivo, bem como o entendimento atualizado dos órgãos de controle, notadamente a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, tudo em estrita conformidade com o art. 7º, §§ 1º e 6º, da Lei nº 8.666, de 1993 [grifo nosso]⁶⁷.

A licitação das obras a cargo do Governo do Estado, em Manguinhos, ocorreu com um projeto básico de intervenções, baseado no Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo de Manguinhos (PDU). Segundo técnicos da Caixa Econômica Federal, sequer chegava a constituir um projeto, configurando-se como um anteprojecto básico⁶⁸.

Como já mencionado, o PDU, encomendado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro ao consórcio PAA AGRAR, sob coordenação executiva do arquiteto Jorge Mario Jáuregui, teve elaboração apenas parcial, desenvolvido durante o ano de 2004 e resultando em relatório de diagnóstico finalizado em junho de 2005.

⁶⁶ Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Feira Internacional da Construção - Feicon Batimat 2007, em 13 de março de 2007. Fonte: Consulte. Notícias Sinaenco. Ano XVI, nº61, abril de 2007.

⁶⁷ Manual de Instruções para aprovação e execução dos programas e ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de aceleração do Crescimento, parte integrante da Portaria nº 411, de 26 de agosto de 2008, do MCIDADES.

⁶⁸ Conversa não gravada ocorrida em 31/03/2009, na Caixa Econômica Federal do Rio de Janeiro, com técnicos da Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – RJ (GIDUR-RJ).

A intervenção mais marcante das obras em Manguinhos, a mais alardeada e também a mais polêmica, é a elevação da linha férrea do ramal Central do Brasil/Gramacho-Saracuruna sobre a Rua Leopoldo Bulhões. A respeito deste tema o PDU faz apenas algumas breves considerações como diagnóstico e indicativo de atuação. Após discorrer sobre a importância da ligação que a Rua Leopoldo Bulhões já possuiu como eixo de ligação de Bonsucesso e o Largo do Benfica, avalia sua subutilização atual ligada à insegurança e violência local, aponta que esta via

(...) inserida num contexto de revitalização e requalificação da área de Manguinhos, junto com a **possibilidade de remoção ou redução do “efeito barreira” representado pela presença da ferrovia** (comentários sobre este aspecto serão apresentados posteriormente) poderá vir a ser bem mais solicitada, não apenas pelo tráfego de veículos particulares, mas também por linhas do sistema de transporte público por ônibus, devidamente integrado e com o sistema de Trens Urbanos (integração física, operacional e tarifária). [grifo nosso] (CONSÓRCIO PAA AGRAR, 2004, 26)

Esta é a primeira menção sobre a retirada da “barreira” representada pela linha férrea e seus muros constante no Plano. Entretanto durante todo o correr das páginas não há explicitamente menção a elevação da linha férrea nesta publicação da fase diagnóstica. Na conclusão refere-se ao problema da barreira da seguinte forma:

(...) constituída pela divisão territorial imposta pela linha do trem (SuperVia) e seus muros de proteção, que dificultam tanto a comunicação entre os lados leste e oeste das comunidades, quanto constitui uma faixa de risco no trânsito pela região, que o Plano deverá **equacionar**. [grifo nosso] (CONSÓRCIO PAA AGRAR, 2004, 125)

José Stelberto Porto Soares⁶⁹, fiscal da prefeitura na elaboração do PDU, afirma que a elevação da linha férrea foi apenas uma ideia surgida no final da fase diagnóstico para resolver o problema de circulação e integração da região de Manguinhos, após terem sido equacionados os problemas de saneamento e drenagem, entre outros da região.

O então arquiteto do programa, das empresas [Consórcio PAA AGRAR], Jáuregui, ele me chega com um desenho e vai abrindo o papel desenrolando assim, que acabou a mesa de reunião e ainda botou uma cadeira porque o papel era comprido. Então a ideia era o quê? “Depois que resolver todos os problemas básicos podemos elevar a linha férrea. E

⁶⁹ Entrevista concedida, a esta pesquisadora e a Fabiana Melo Sousa, durante a produção do documentário “PAC Manguinhos – Promessa, desconfiança, esperança” (2009), produzido pelo Laboratório Territorial de Manguinhos/Fiocruz em parceria com a Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz.

olha que beleza?” Foi um desenho dele. Todo bonito. Só desenho. Não tinha nenhum cálculo. Com anfiteatro embaixo da linha férrea, então as pessoas podiam passar de um lado para o outro porque a linha férrea tinha sido elevada. (...) Mas isso era algo para vinte anos depois, ou depois de resolver os problemas básicos⁷⁰.

O próprio relatório do PDU afirma que o “Plano a ser proposto está embasado numa percepção mais estratégica e holística, voltado para um **horizonte de prazo mais alongado** e preparando a área para modificações mais abrangentes e profundas” (PDU, 2005: 44) [grifo nosso].

Com o surgimento do PAC, conforme descrito anteriormente, começou-se a busca por projetos que pudessem trazer recursos para o Rio de Janeiro. Assim o que era apenas um plano diagnóstico começou, rapidamente, a ser trabalhado como um plano de intervenções. Muito do que estava apontado no PDU, como a continuidade da Rua Uranos, a necessidade de vias coletoras e equipamentos públicos de cultura, educação, lazer e cultura foram incorporados como diretiva da política pública a ser implementada na região.

Instituída em 18 de outubro de 2008 a comissão de licitação deu início aos trabalhos, para estabelecer em uma só concorrência nacional a seleção das empresas para *elaboração do projeto executivo e execução das obras de urbanização integrada, projeto social e regularização fundiária* para os três grandes projetos do PAC Favelas no Rio de Janeiro – Manguinhos, Alemão e Rocinha. O processo licitatório teve fim em 01 de fevereiro de 2008, sendo então divulgado que os vencedores foram:

Lote 1- Rocinha: Consórcio Novos Tempos, constituído pelas empresas Construtora Queiroz Galvão S.A, Caenge S.A - Construção, Administração e Engenharia e Carioca Christiani - Nielsen Engenharia S.A, pelo valor global de R\$ 175.610.405,23 (cento e setenta e cinco milhões, seiscentos e dez mil, quatrocentos e cinco reais e vinte e três centavos);

Lote 2- Complexo de Manguinhos, o consórcio constituído pelas empresas Construtora Andrade Gutierrez S.A, EIT - Empresa Industrial Técnica S.A e Camter Construções e Empreendimentos S.A, pelo valor global de R\$ 232.009.048,29 (duzentos e trinta e dois milhões, nove mil, quarenta e oito reais e vinte e nove centavos);

Lote 3 - Complexo do Alemão, o Consórcio Rio Melhor, constituído pelas empresas Construtora Norberto Odebrech S.A,

⁷⁰ Idem.

Construtora OAS Ltda e Delta Construções Ltda, pelo valor global de R\$ 493.333.505,49 (quatrocentos e noventa e três milhões, trezentos e trinta e três mil, quinhentos e cinco reais e quarenta e nove centavos).⁷¹

O coordenador do PDU, Jorge Mario Jaurégui, foi contratado pelo governo do estado para desenvolver e detalhar o projeto PAC-Manguinhos. A Empresa de Obras Públicas do estado do Rio de Janeiro (EMOP), subordinada à Secretaria de Obras, tornou-se a gestora do projeto. E as empresas consorciadas Andrade Gutierrez, EIT e Camter, ganhadoras da licitação, passaram a se denominar Consórcio Manguinhos.

As intervenções tiveram seu lançamento efetuado com a visita do Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva ocorrida no dia 7 de março de 2008.

Antes de especificarmos as intervenções, ponto a ponto, cabe observar o volume de investimentos do PAC Manguinhos e notar sua alteração ao longo dos anos. Os dados apresentados no quadro que se segue foram colhidos nos diversos balanços do PAC, divulgados em um portal do governo federal e sob responsabilidade do Comitê Gestor do PAC (CGPAC). Este comitê foi coordenado pela atual presidente do Brasil, enquanto ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, do lançamento em 2007 até março de 2010. Posteriormente ocuparam o cargo os ministros Erenice Guerra (março a setembro de 2010), Carlos Eduardo Esteves Lima (setembro a dezembro de 2010). Era composto também pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Ministério da Fazenda. Após a posse da presidente Dilma Rousseff a coordenação do CGPAC passaria a ser exercida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, permanecendo os dois outros ministérios como membros do comitê⁷².

⁷¹ Diário Oficial da União – 28/02/2008, Seção 3, p.142.

<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=142&data=28/02/2008> acessado em 24/06/2009.

⁷² Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, alterado pelos decretos nº 7.462, de 19 de abril de 2011 e nº 7.470, de 4 de maio de 2011.

Quadro de evolução de investimentos Saneamento integrado e urbanização Complexo de Manguinhos - Rio de Janeiro/RJ*		
Data	Investimento (R\$ milhões)	Aumento em % **
2007	328,30	0,00%
2008	358,70	9,15%
2009	368,00	12,20%
fev/10	661,60	101,52%
dez/10	662,20	101,83%

Quadro 8: Quadro de evolução de investimentos 2005/2010. Elaboração própria sobre dados divulgados nos Balanços do PAC, através do portal <http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/>.

*Somatório dos investimentos do governo estadual e municipal.

**Aumento em relação ao valor original.

Entre 2007 e 2010, os recursos destinados ao PAC Manguinhos sofreram um acréscimo de 101,83%. Estas alterações de valores foram apresentadas nos Balanços, entretanto os motivos para essas alterações, bem como as formas de contratação de serviços para esses novos valores não foram expressos. Não foi possível identificar as referências, em termos de obras e ou intervenções de outras naturezas, que estivessem diretamente vinculadas a esses valores.

Sabemos que, em dezembro de 2010, os valores vinculados às intervenções do governo estadual eram de R\$ 567,7 milhões, e da prefeitura do Rio de Janeiro de R\$ 94,5 milhões. Isto significa um acréscimo de valores para o primeiro de 141,57%, e de 1,29% para o segundo. Entretanto não foi possível identificar se este acréscimo faz referência a recursos dispendidos pelos entes federados, ou se foram valores de acréscimo feitos pela União.

4.3.1.1. Elevação da linha férrea

No quadro de investimento inicial, a elevação da linha férrea estava orçada em R\$ 121,9 milhões, sendo R\$ 74,9 milhões da União e R\$ 46,9 de contrapartida⁷³. Levando em consideração que o orçamento total das intervenções, a cargo do governo estadual, era de

⁷³ Jornal Sengen Junho 2009. http://issuu.com/sengerj/docs/jornal_133_junho_09 capturado em 25 de maio de 2011.

235,0 milhões, esse valor inicial significava 51,87% das obras estaduais. Em termos do orçamento geral para o PAC Mangueiras a elevação da linha férrea significava 37,13% dos recursos.

Estes valores, entretanto, foram revistos e, em abril de 2009, na reunião de acompanhamento mensal, o governo estadual informou uma elevação para R\$ 167,02 milhões. “O incremento de custos estaria relacionado a acréscimo de serviços, em particular a revisão da sinalização do elevado da linha férrea. Esta revisão ainda não havia sido submetida à análise do MCIDADES [Ministério das Cidades] e da CAIXA”⁷⁴.

O debate em torno da elevação da linha férrea ocorreu em vários níveis. O questionamento do movimento comunitário local incidia sobre o investimento de quase 40% dos valores globais das obras para a referida elevação, usando como contraponto a presença de problemas de saneamento e habitação que se apresentavam na região. Em reuniões com o governo estadual foram feitos questionamentos por não haver obras em todas as localidades do complexo, em razão de um gasto excessivo com a elevação. O edital de licitação também demorou a ser lançado, como visto anteriormente, pela vinculação dos recursos a rubrica de saneamento integrado, pois uma grande parcela do valor total das obras destinava-se a uma intervenção de logística ferroviária.

A proposta de elevação, como apresentada no memorial descritivo de licitação de obras enfatizava a requalificação urbana local, eliminando a barreira representada pela linha férrea e estimulando a circulação a pé e em veículos não motorizados, “e mesmo no que se refere aos deslocamentos veiculares, melhora a acessibilidade e as ligações entre os dois lados”⁷⁵, isto é a ligação entre a Rua Leopoldo Bulhões e as localidades de Vila Turismo, Parque João Goulart e CHP2. Não se mencionava as características de segurança e controle das localidades. No memorial descritivo a referência à retirada da barreira da linha do trem aparece ao se qualificar a construção de um parque metropolitano, como veremos mais adiante.

Para a grande maioria da população local o fechamento parcial da Rua Leopoldo Bulhões, em 08 de novembro de 2008, passando o trânsito de veículos a ser efetuado em uma única pista, em mão dupla, significou o início efetivo das obras. Oficialmente as obras do governo do estado ocorreram em 03 de abril do mesmo ano, porém a movimentação de

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ Memorial descritivo do edital de licitação do governo do estado, p.6. (mimeo).

montagem do canteiro de obras, e início das mesmas no DESUP, estavam distantes dos moradores e ainda não os impactavam diretamente.

A interdição de parte da via foi anunciada para o dia 11 de outubro, entretanto foi adiado. Segundo declaração do governo estadual o adiamento se deveu ao pedido do Secretário Estadual de Segurança, José Mariano Beltrame, por temor que o transtorno no trânsito, e a ocorrência de prováveis engarrafamentos, pudessem facilitar a ação de bandidos e assaltos aos motoristas. Maior prazo para a interdição da via contemplava a elaboração de um plano de reforço de policiamento na região⁷⁶.

Para o movimento comunitário a preocupação era outra. Não havia sido feita uma divulgação das mudanças do trânsito para os moradores, e nem ficado claro um plano de segurança da via, mas em sentido diverso do anunciado pelo governo, de modo a assegurar a travessia de pedestres e utilização dos pontos de ônibus, nem de acesso às ruas perpendiculares às vias. A Rua Leopoldo Bulhões conta com duas grandes escolas públicas e intensa circulação de crianças e jovens.

O dia do fechamento da via, e os dias subsequentes, contaram com o reforço do policiamento, inclusive com a presença do caveirão (carro blindado da polícia militar usado para operações em favelas) e carro de polícia estacionados em frente ao prédio dos Correios, uma das extremidades da Rua Leopoldo Bulhões, e com outros carros de polícia na outra extremidade da via.

Contratados do consórcio ficaram responsáveis pela orientação do trânsito: os sinais luminosos não mais funcionaram a partir do fechamento e a travessia era feita, inicialmente com a orientação desses contratados. Com o tempo a presença dessa orientação de travessia foi diminuindo. Permaneceria, entretanto, nas entradas do canteiro de obras de elevação da via férrea para garantir a travessia dos caminhões, guindastes e outros equipamentos. Rapidamente, a intensa travessia de máquinas pesadas na pista foi destruindo o asfalto e abrindo buracos e depressões.

A forma como as diferentes localidades da cidade são tratadas de modo desigual pelo poder público fica evidente na comparação com a alteração de trânsito ocorrida no bairro de Ipanema, em frente a praça general Osório, para obras do Metrô, ocorrida no mesmo período. Enquanto em Manguinhos o asfalto da via se deteriorava a olhos vistos e a

⁷⁶ Jornal Expresso da Informação. 14/10/2008. Interdição para o PAC só em 10 dias, p.04.

travessia de pedestres era feita sem segurança, no bairro de Ipanema, zona sul da cidade, a ocorrência das obras contou com uma lombada para redução da velocidade dos veículos, o deslocamento das pistas para a direita, mantendo o tráfego em três pistas, a colocação de asfalto novo, e a utilização de grande sinalização das alterações de modo a garantir a circulação de veículos e pedestres⁷⁷. Os transtornos das obras do metrô impactaram muito menos a vida dos usuários da via e dos moradores do que as obras de Manguinhos.

Em relação a elevação da linha férrea, outra polêmica esteve em voga. O Ramal Central - Saracuruna comporta, além de duas linhas de trânsito de passageiro, uma outra de transporte de cargas. No memorial descritivo da licitação de obras só ficava explícito a construção de um viaduto ferroviário duplo, isto é, contando com duas bitolas para transporte de passageiros. Em conversa informal com funcionário do governo responsável pelas obras em Manguinhos, ao ser questionado sobre a linha de transporte de cargas, este afirmou não haver recurso suficiente nem para a elevação das vias de passageiros e que aditivos de contrato possibilitariam a conclusão dessas obras e possivelmente a inclusão da linha de cargas.

Como vemos repetem-se, através da história, os aditivos a contratos de construtoras representam grande parte do valor final das obras e figuram como artifício destas empresas para aumentar os lucros⁷⁸.

É interessante notar que embora não estivesse descrita no memorial de licitação a imagem da linha de cargas aparece nas plantas da mesma licitação.

⁷⁷ Jornal do Brasil, 22/08/2008. *Obras do metrô alteram o trânsito em Ipanema.* <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2008/08/22/obras-do-metro-alteram-transito-em-ipanema/> capturado em 01/12/2010.

⁷⁸ Sobre este assunto ver CAMPOS, 2012.

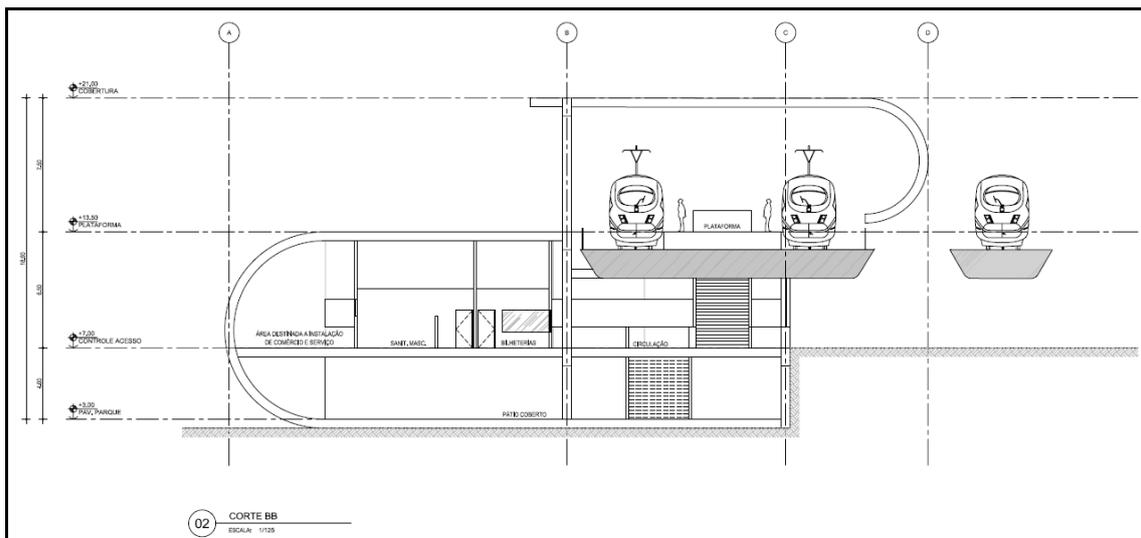


Fig. 7: Detalhe da planta de arquitetura da estação de Mangueiras, componente do edital de licitação, 2007. (mimeo)

A imagem acima expressa o projeto da estação Mangueiras, com dois trens de passageiros no seu interior e mais um trem, de cargas, que passaria por fora da estação, no mesmo nível de elevação. . Em verdade, até o final de 2011 essa inclusão do trem de cargas ainda não havia sido feita.

A seguir podem ser conferidas imagens da paisagem urbana da Rua Leopoldo Bulhões e das obras de elevação da linha férrea em diferentes momentos.



Fotos 27, 28,29,30,31 e 32: Rua Leopoldo Bulhões (2008;2009;2011)

Novembro de 2008

Rua Leopoldo Bulhões com fluxo de veículos nas duas pistas e abaixo o início dos trabalhos para interdição.

Fotos: Mariza Almeida. Acervo LTM/Fiocruz

Mai de 2009

Rua Leopoldo Bulhões - pista sentido Bonsucesso - Benfica interditada e a pista sentido Benfica-Bonsucesso funcionando em mão dupla. Abaixo imagem das obras de elevação da linha férrea que ocupa a pista interditada da Rua Leopoldo Bulhões.

Fotos: Claudia Trindade. Acervo COC/Fiocruz

Dezembro de 2011

Rua Leopoldo Bulhões vista a partir da Linha Amarela. À direita da imagem vê-se o canteiro de obras e a elevação da linha férrea. À esquerda ao trânsito em única pista. Abaixo imagem da estação de Mangunhos, ao lado da construção da linha férrea elevada. Fotos: Ana Bastos.

A elevação da linha férrea requer, obviamente, uma nova estação ferroviária. A previsão desta estação é de uma ligação intermodal, isto é, a ligação de diferentes tipos de transportes, chamados modais. Esta nova estação foi assim descrita no edital de licitação de obras: “Terminal de Integração Intermodal (Metrô - Trem - Ônibus – Bicicletas, Transporte Complementar regulamentado)”. Entendido que haverá paradas de ônibus e transporte alternativo no nível da rua, através do qual os passageiros poderão fazer conexão com o trem pela estação elevada, assim como a instalação de bicicletários que também façam parte deste sistema, surpreendente, entretanto, a ligação com o metrô referida no documento. A linha de metrô, e sua estação mais próxima, Maria da Graça, dista da futura Estação Manguinhos cerca de 1km de distância.

4.3.1.2 Vias de trânsito de veículos

A implementação de um sistema viário carroçável, previsto nas obras, contava com a abertura de novas vias de circulação, extensão das já existentes, construção de ponte, e ligação com a Avenida Brasil, compreendendo 107.652, m², como descrito no memorial de licitação de obras. Reestruturação da Rua Leopoldo Bulhões (24.725,18 m²) após a elevação da linha férrea, passando a compor um binário viário com o prolongamento da Rua Uranos (9.727,94 m²), que até o momento anterior das obras encerrava-se no encontro com o Canal do Faria-Timbó, e após as obras deveria seguir até o final da Vila União. A Rua Leopoldo Bulhões responderia ao tráfego de veículos em direção a Bonsucesso e a Rua Uranos na direção aposta, Bonsucesso-Benfica.

Seriam abertas vias, denominadas canais, que percorreriam as margens do Canal do Cunha, Canal Faria-Timbó e Rio Jacaré (Av. Canal 1 (Faria-Timbó) 4.644,94 m²; Av. Canal 2 (Canal do Cunha) 5950,00 m²; Av. Canal 2 (Faria-Timbó / Jacaré) 5810,00 m²). Estas vias serviriam como limitadoras das localidades e margem de preservação dos canais e rio. Além disso, a Avenida Canal 2 serviria de ligação entre a Rua Leopoldo Bulhões e a Avenida Brasil, através de uma ponte de duas faixas (100,00 m) para veículos. Inicialmente essa Ponte cruzaria o canal formado por Faria-Timbó-Jacaré e atravessaria o terreno à beira do Canal do Cunha, pertencente à Fiocruz, fazendo assim ligação com a Avenida Brasil. No decorrer da pesquisa e após o contato com a planta de licitação, que figura abaixo (em fragmento), saltou aos olhos que uma ligação com a Via expressa passasse ao lado, e muitíssimo próximo, ao maior centro produtor de vacinas

do País – Bio-Manguinhos. No momento que tive contato com a planta estava acompanhada pelo engenheiro da Emop, responsável pela coordenação do PAC Manguinhos, Frank Moehr. Reportei a ele quais as instalações da Fiocruz que estavam à beira do Faria-Timbó Jacaré e que a construção de uma via neste terreno estaria muito próxima dessas instalações de produção de vacinas e imunobiológicos estratégicos para a saúde pública. A reação deste profissional foi de espanto e de que esta situação deveria ser revista. Da mesma forma, reportei à presidência da Fiocruz a planta e esta não tinha conhecimento dos planos de utilização do terreno da Fiocruz para tal fim.

Esse episódio representa, mais uma vez, a incipiência dos projetos colocados em licitação, que propunham utilizar terreno sem contatar a instituição responsável por ele e sem averiguar as implicações dessa utilização.

Após este episódio, negociações foram feitas com a Refinaria de Manguinhos, responsável pelo terreno à beira do Canal do Cunha, na margem oposta à Fiocruz, e o plano de construção da ponte modificado afim de cumprir a ligação com a Avenida Brasil passando, então, pelo terreno da referida Refinaria.

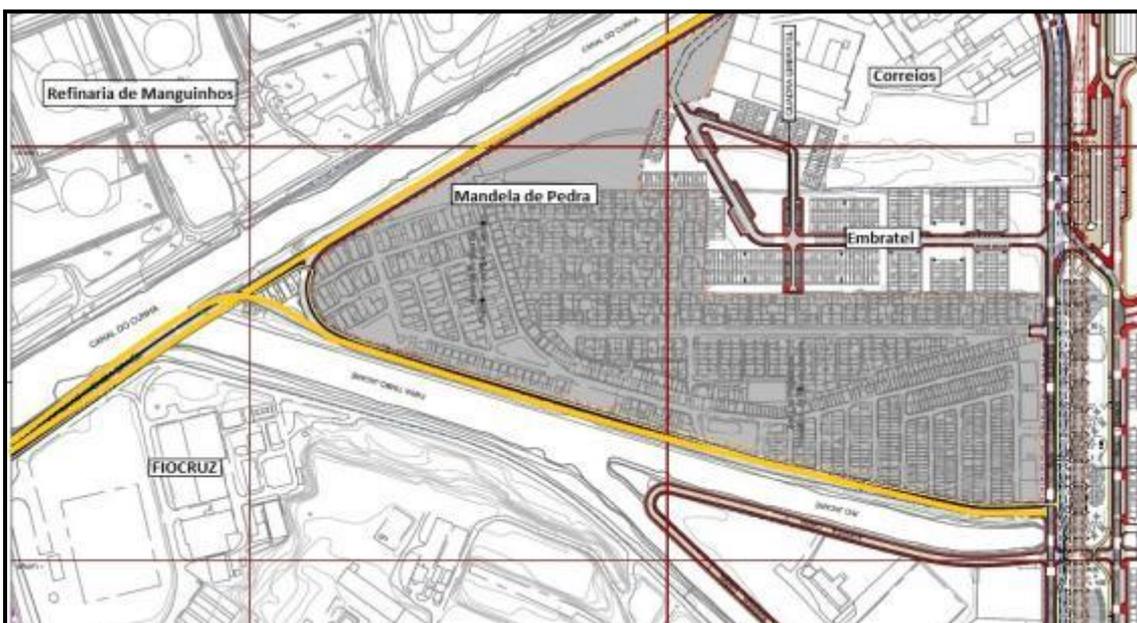


Fig. 8: Fragmento de planta de construção de vias carroçáveis, componente da licitação de obras, sob responsabilidade do governo estadual. Vias expressas projetadas marcadas em amarelo. (man-pb-sv-01-geral.pdf)

Para a construção da via Canal de ligação com a Avenida Brasil, as residências situadas à margem do Canal do Cunha, localidade referida pela população como Avenida Atlântica, na favela Mandela de Pedra foram removidas. Essa área é uma das

mais pobres da região de Manguinhos, composta principalmente por barracos de madeira, muitos construídos sobre estacas de madeira, tomando a margem do Canal do Cunha, e constantemente alagada com as enchentes decorrentes das chuvas. Essas desapropriações, realizadas pelo governo estadual ocorreram mediante pagamento de indenização com valores de R\$ 9.000,00, sem direito de escolha dos moradores por outras formas de realocação previstas pelo governo estadual, sejam elas nova unidade habitacional ou compra assistida.

A utilização do tempo verbal futuro do pretérito para explicar os planos de construção de vias se justifica pela sua não efetivação até o fechamento deste trabalho em maio de 2012, quatro anos após o início das obras, cujo prazo final previsto era de 36 meses após o início das obras, portanto abril de 2011. Ainda em 2012 as dúvidas sobre a efetivação dessa parte do PAC Manguinhos ainda existem. A única concretude em relação a construção foi a remoção de moradores, realizada ao longo de 2010, sem, entretanto, ter se iniciado as construções das vias.

Compõem também a parte da licitação de construção de vias as ruas abertas na área dos conjuntos habitacionais da Embratel (4.566,66 m²) e do DESUP (3.659,37 m²). Também estavam previstos o sistema viário para pedestre, composto por 46.978,47 m², além de um sistema viário de ciclovia, com 15.397,87 m². Identificamos que o sistema de ciclovia foi previsto para Parque Metropolitano, abaixo da linha férrea, o qual se agregaria a estação de trens, compondo o sistema intermodal.

4.3.1.3. Parque Metropolitano

O projeto prevê uma extensa área livre que, criada após a elevação da via férrea, será convertida em um Parque Metropolitano. Esta área deverá ser composta por equipamentos de atividades de lazer, esporte e cultura, contando com:

área destinada a eventos culturais (anfiteatro); diversas áreas arborizadas com quiosques de serviços; áreas de recreação infantis, infanto-juvenis, para jovens e adultos, incluindo, brinquedos tradicionais e temáticos; áreas de integração social; mesas para jogos; pistas para patinação e skate; áreas para a prática de musculação; centro esportivo com quadras polivalentes e futebol soçaite. (Memorial Descritivo de Licitação, p. 67)

Neste ponto há uma ambiguidade. A área prevista para instalação do centro esportivo seria o espaço ocupado com moradias da antiga CONAB. Portanto fora,

embora muito próxima, da área abaixo da linha férrea. Essa observação se faz só no nível de espacialização, não havendo problemas em referenciar este terreno como agregado ao Parque Metropolitano. O que se faz notório expressar é que no decorrer da obra a retirada por completo dos moradores da CONAB não foi efetivada e o plano de construção do Centro Esportivo na localidade foi abandonado. O que se vê em 2012 é a remoção parcial das moradias dessa localidade para a efetiva ligação entre a linha férrea no nível do solo com o viaduto já construído.

Voltando a conceituação do Parque metropolitano, o memorial descritivo frisa a necessidade de integração entre as áreas anteriormente divididas pela barreira física da linha de trem e seus muros, caracterizando a área como conflitiva, nos seguintes termos:

desde o ponto de vista físico quanto social e das condições de **segurança no local**, está constituída pela barreira quase intransponível determinada pelo traçado ferroviário do ramal Gramacho da Supervia, que divide o setor das comunidades em duas partes desconexas. [grifo nosso] (Memorial Descritivo de Licitação, p. 67)

Cabe aqui um relato sobre a realidade local que leva a essa citação sobre “segurança no local”. Como dito anteriormente, Manguinhos, em especial a Rua Leopoldo Bulhões, é marcada pela denominação de Faixa de Gaza, como referência aos conflitos armados recorrentes. A área de Manguinhos é localmente dominada pela facção criminosa *Comando Vermelho*, que abrange todas as localidades, dos dois lados da linha férrea. A circulação de moradores e também de bandos armados ocorria através de buracos abertos nos muros da Supervia. Esta circulação é bastante perigosa, tendo em vista os muitos acidentes com mortes por atropelamentos de trem. Em termos de segurança pública, essa circulação restrita beneficiava os traficantes, que utilizam a linha de trem, seus muros e passagens como rotas de fuga em invasões policiais. A polícia, ficava em desvantagem por não poder perseguir os fugitivos com seus veículos, e mesmo a pé pelas características de servirem os muros como barreira de contenção ao revide armado dos bandidos. Se por um lado a conceituação urbanística de liberação dessa área sem obstrução por muros ou linhas férreas beneficiaria a circulação de moradores, por outro lado também traria a possibilidade de maior atuação policial e repressão ao tráfico de drogas. Sem dúvida a elevação da linha férrea integra um plano de segurança pública local, como citado, sem muitas explicações no memorial descritivo de licitação.

A descrição oficial do projeto, ao citar os benefícios do Parque Metropolitano, definido como um espaço público, retoma termos clássicos da segurança pública:

apto a canalizar, junto com o resto dos programas previstos, os **jovens carentes** do entorno, hoje praticamente sem opções, para atividades de inclusão social através do esporte, a cultura e os serviços, **retirando-os das áreas de influência das atividades ilegais**, sendo capaz de atrair também um amplo público dos bairros do entorno, funcionando como grande **pulmão verde para Manginhos**. [grifo nosso] (Memorial Descritivo de Licitação, p. 67)

Embora esteja previsto um amplo projeto paisagístico para o Parque, a apreensão do termo “pulmão verde” possibilita o entendimento de oxigenação das práticas cotidianas dos jovens de modo a impedir seus envolvimento com o crime, sobretudo o tráfico de drogas. Retoma-se aí um discurso voltado para grupos populares onde a formação do jovem está condicionada a sua condição de perigoso em potencial. A posição que aqui colocada não é de aversão a disponibilização de espaços de socialização para os jovens, mas a observação de que o discurso e cotidiano das políticas públicas está muito mais voltado para o controle dos pobres do que para a garantia de direitos.

4.3.1.4. Educação

A edificação que faz parte do componente de educação das obras do governo estadual, denominada Escola de Referência de Ensino Médio: Colégio Estadual Compositor Luís Carlos da Vila, foi inaugurada em 3 de maio de 2009 com a presença do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, do governador do estado, Sérgio Cabral, do prefeito da cidade, Eduardo Paes, superintendente regional da Caixa Econômica Federal no Rio de Janeiro, José Domingos Vargas, presidente da construtora Camter, Ricardo Freitas. Compunham o palco também presidentes de associações de moradores locais, o compositor Martinho da Vila e, ainda, a mãe, Emerilda Ventura Cirillo, e a esposa, Jane Pereira da Silva, do recém falecido Luís Carlos da Vila, que dá nome a escola.

A presença no palanque das três instâncias governamentais – união, estado e prefeitura – selava o pacto tão proclamado dessas três esferas, reafirmado no discurso do presidente Lula: “Então, eu acho que nós estamos vivendo um momento importante no Rio de Janeiro. Você tem um prefeito, um governador e um presidente que estão

dispostos a começar a fazer uma reversão na história do Rio de Janeiro”⁷⁹. No discurso Lula fazia referência ao período em que o governador e o prefeito da cidade eram outros e que não havia interação entre as políticas. Essa fala recorrente de união entre as esferas governamentais serviu como discurso político, ainda na campanha de Eduardo Paes, como necessidade de eleger um prefeito coadunado com o governo estadual e federal para que as obras em andamento no Rio de Janeiro tivessem prosseguimento.

O Colégio Estadual Compositor Luís Carlos da Vila foi instalado após a requalificação de antigo edifício na entrada do DESUP. Segundo o edital de licitação a edificação conta com 4.805 m² de área construída. Destinado a atender alunos do Ensino Médio e da Educação de Jovens e Adultos (EJA), com capacidade para 1500 alunos, o seu primeiro ano de funcionamento ofereceu 600 vagas divididas em três turnos. A unidade escolar conta com 19 salas de aula, laboratórios de informática e de ciências e sala multimídia, auditório e biblioteca.



Fotos 33 e 34: Imagens das Fachadas do Colégio Estadual Compositor Luís Carlos da Vila no dia de sua inauguração, 03 de maio de 2009. Foto: Claudia Trindade. Acervo Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz

⁷⁹ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração da Escola Estadual Luiz Carlos da Vila Rio de Janeiro-RJ, 03 de fevereiro de 2009. Disponível em <http://www.imprensa.planalto.gov.br>, acessado em 06/02/2009.

O que parece ser a salvação para os problemas de acesso da população local e do entorno ao ensino médio esbarra nos problemas crônicos da educação pública do Rio de Janeiro. O que se deseja ressaltar aqui é que a criação de uma escola e ampliação de vagas não garante por si só a ampliação de acesso à educação como bem efetivo. Não é objetivo deste estudo analisar a estrutura de ensino do estado, mas cabe ressaltar que se o discurso do presidente Lula enalteceu as instalações físicas como “uma escola de rico”, de “classe média alta”⁸⁰, imediatamente após a sua inauguração a estrutura de escolar deparou-se com as dificuldades da rede pública estadual de ensino na qual está inserida, com falta de professores e agentes educadores, baixos salários e um crescente entendimento dos problemas da educação como exclusivamente gerenciais.

4.3.1.5. Saúde

Os componentes da área de saúde previstos inicialmente eram uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e um Centro de Apoio Psiquiátrico (CAPS), destinado ao atendimento de pacientes com transtornos mentais, severos e persistentes.

A instalação do CAPS foi abandonada. Note-se que na descrição inicial o CAPS atenderia também adultos e crianças dependentes de drogas. Essa descrição ignora, e pontua a falta de conversação com os setores de saúde, em específico de saúde mental, que constitui espaço diverso para esse tipo de tratamento, nomeado como CAPS AD, destinado ao atendimento aos dependentes químicos, a sigla AD designando álcool e drogas. O abandono, por parte do governo, da instalação do CAPS foi seguido por severas críticas pelas lideranças comunitárias, e mesmo por profissionais de saúde da Fiocruz.

A UPA foi inaugurada em 29 de maio de 2009. No projeto original ocuparia um antigo galpão do DESUP, adaptado para receber o container de funcionamento. As instalações das UPAs são construídas em modelo pré-moldado de container e não de alvenaria. No decorrer da implantação do PAC, a UPA foi realocada, no mesmo terreno do DESUP, para a beira da Avenida Dom Hélder Câmara. Modificações no projeto também implantaram acoplado na mesma estrutura, outra que se assemelha a atendimento de policlínica, estruturada como base para a Estratégia de Saúde da Família

⁸⁰ Idem.

(ESF) através do Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF). Estabelecida como um modelo diferenciado de atendimento em atenção básica e pré-hospitalar, o complexo foi denominado Centro de Atendimento à Saúde (CAS).



Fotos 35 e 36: Evento de inauguração da UPA Manguinhos realizado em 29 de maio de 2009. Presidente Lula discursa, tendo ao seu lado esquerdo o Ministro das Cidades Marcio Fortes de Almeida, o ministro da Saúde José Gomes Temporão, a ministra chefe da Casa civil Dilma Roussef, a primeira dama Marisa Letícia e o governador do estado de Rio de Janeiro Sérgio Cabral Filho. (Fotos: Claudia Trindade. Acervo Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz)

A UPA foi apresentada como Super UPA por ser composta por 26 leitos, diferentemente das demais que contam com 12 leitos, e por dispor ainda de 6 consultórios para atendimento clínico e pediátrico, emergência 24 horas, laboratório para exames e salas de raio X, 1 sala para nebulização, 1 sala de gesso. A capacidade de atendimento estimada seria para 200 mil pessoas por mês.

Quando da implantação em Manguinhos, o modelo empregado pelas UPAs já era alvo de severas críticas, por parte de usuários e profissionais de saúde. Segundo Jorge Darze⁸¹, presidente do Sindicato dos Médicos do Rio de Janeiro, as UPAs não resolvem os problemas de saúde no estado porque tentam solucionar, sem eficiência, o problema da porta de entrada no sistema de saúde, mas gargalo ainda maior se encontra em um nível acima, na internação. Faltam leitos na cidade. Esta ausência de leitos explica inclusive a superlotação das UPAs que precisam manter os pacientes que deveriam continuar os procedimentos em outro nível. O Governo estadual também militarizou o atendimento em saúde através de contratação de profissionais através do

⁸¹ Entrevista concedida, a esta pesquisadora e a Fabiana Melo Sousa, durante a produção do documentário “PAC Manguinhos – Promessa, desconfiança, esperança” (2009), produzido pelo Laboratório Territorial de Manguinhos/Fiocruz em parceria com a Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz.

Corpo de Bombeiros. A justificativa veiculada na mídia era de que a carreira militar impedia a ocorrência de faltas ao serviço.

Em fevereiro de 2009 o secretário municipal de saúde, Hans Dohmann, informou em evento na Cidade de Deus, que a contratação de trabalhadores para a UPA Manguinhos seria efetivada pela Fiocruz. As negociações com a Fiocruz iniciaram-se em fevereiro, e as contratações foram efetivadas através da Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (Fiotec) que ampara as atuações da Fiocruz. Esse é um caminho que tem sido seguido de terceirização dos serviços de saúde. A prefeitura transfere recursos para fundações ou organizações sociais de direito privado, e estas fazem a contratação e gerenciamento de pessoal dos serviços de saúde. O debate, a partir de então, na Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/Fiocruz), foi de assumir de forma integral e territorializada a gestão de saúde do território de Manguinhos, preliminarmente chamado de Sistema Local de Saúde Escola – Manguinhos, e posteriormente integrado aos moldes do programa TEIAS – Território Integrado de Assistência a Saúde, do ministério da Saúde .

O construção do TEIAS Manguinhos pressupunha um debate amplo com os moradores das variadas localidades de Manguinhos, com a proposição fundamental de cobertura de 100% do território com a Estratégia de Saúde da Família. Isso traduzia uma posição da Fiocruz de não tratar a saúde local somente do ponto de vista de uma gestora de verbas. Muitas vezes esse debate era atropelado pelas decisões de governo estadual, municipal e federal, em instância política decisória acima dos profissionais que trabalhavam na elaboração do programa, conforme relatou médica da Fiocruz em evento realizado com Fórum Manguinhos⁸². Lembramos que é atribuição municipal a estruturação do Programa da Saúde da Família, mas em Manguinhos essa atribuição foi repassada a Fiocruz que é uma instituição federal. O programa foi todo negociado com a Secretaria de Saúde e Defesa Civil do município do Rio de Janeiro e as ações também reportadas a essa secretaria.

Inicialmente a negociação era de que as equipes de saúde da família teriam três bases de referência territorial. Essas bases foram reduzidas para duas. Uma no Centro de Saúde da ENSP/Fiocruz, que conta com sete equipes e atendem as localidades Parque Oswaldo Cruz, Parque Carlos Chagas, Amorim/Monsenhor Brito, Vila Turismo e

⁸² Apresentação preliminar do Sistema Local de Saúde Escola – Manguinhos realizada na reunião semanal do Fórum Manguinhos, em 10 de março de 2009.

Parque João Goulart. A outra base para o programa encontra-se na construção integrada a UPA, que passou a se denominar Clínica da Família Victor Valla. Este polo possui 6 equipes que atendem as localidades, CHP2, Vila União, DESUP, Nelson Mandela, Samora Machel, Embratel e Mandela de Pedra. E conta ainda com uma equipe denominada consultório de rua, destinada ao atendimento de usuários de drogas moradores de rua, realidade no território.

Em 05 de fevereiro de 2010 a Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil (Sesdec) informou a transmissão da administração da UPA de Manguinhos para a responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil.

Resta pontuar que a forma de estruturação da saúde de Manguinhos segue o receituário de terceirização dos serviços com a contratação de mão de obra através de fundação de direito privado, sem fins lucrativos, diminuindo a atuação do Estado que garante repasse de verbas e não organiza a gestão desses profissionais. Nesse rol de atuação restringem-se os direitos trabalhistas de forma geral, a construção de plano de cargos e salários unificado por setor trabalhista, e as possibilidades de organização de classe.

4.3.1.6. Centros habitacionais

A quantidade de unidades habitacionais a construir em Manguinhos passou por uma variação grande. Em setembro de 2007, na audiência pública realizada na sede do Departamento de Estradas e Rodagens (DER), foi divulgado que seriam construídas em Manguinhos 546 novas unidades habitacionais. Segundo o governo do estado seriam removidas 1871 moradias. Como mecanismos de relocação, além das novas moradias, seriam adquiridas 1060 moradias e feitas 265 indenizações. O somatório das indenizações das compras de novas moradias e da construção de novas unidades perfazem exatamente o quantitativo de remoções mencionado. Na própria audiência, lideranças comunitárias questionaram esse quantitativo, em parte pelo grande número de remoções também apresentado na ocasião e a falta de explicações sobre como seriam as compras de moradias já existentes e os pagamentos de indenizações.

Outro rol de questionamentos ao governo do estado foi feito pela Caixa Econômica Federal e pelo Ministério das Cidades. Como dito anteriormente, os recursos das obras de Manguinhos estavam vinculados a rubrica de saneamento integrado e a

grande parte dos gastos estavam se destinando à elevação da linha férrea, e segundo técnicos da Caixa, foi enviado pela superintendência Rio de Janeiro um relatório sobre as prioridades de obras em Manguinhos para a Superintendência Nacional de Assistência Técnica e Desenvolvimento da Caixa Econômica Federal. Essa movimentação de técnicos do governo federal tinha também como preocupação o aumento do número de construções de unidades habitacionais, como exigência para aprovação do contrato de repasse de verbas e dos termos licitatórios. A licitação foi feita com um total de 894 no quantitativo de novas moradias. As negociações entre CAIXA e Ministério das Cidades levaram a um termo de ajustes⁸³, com o governo do estado, após a licitação, elevando o número lá disposto para 1774 novas unidades habitacionais⁸⁴. Ressalte-se que a participação do movimento comunitário nas muitas reuniões com o governo estadual, questionando o quantitativo de novas unidades habitacionais, algumas delas com presença de técnicos da CAIXA, significaram também uma forma de pressão que concorreu ao aumento deste quantitativo.

O aumento no número de novas habitações a serem construídas, disposto no edital de licitação, foi também acompanhado de um aumento para 1.936 no quantitativo de remoções. Este edital não relata os quantitativos de realocação divididos em aquisição ou indenização, para a diferença entre remoções com direito a novas unidades habitacionais.

A modalidade aquisição se refere ao que o governo estadual chama de compra assistida. A família que tem sua moradia removida localiza uma casa no estado do Rio de Janeiro, no valor designado pelo governo e esse avalia as condições de habitabilidade e compatibilidade com os valores disponíveis e, caso cumpra com os requisitos, a casa é adquirida, em nome do morador removido. Na modalidade indenização a moradia a ser removida é avaliada em termos do tamanho do terreno e das benfeitorias realizadas e um valor é fixado.

Em um primeiro momento, no edital de licitação de obras, as novas unidades habitacionais seriam construídas em três lugares diferentes em Manguinhos. Na Embratel, no DESUP, e ao longo do Parque Metropolitano, ainda a ser construído. Tais localizações podem ser vistas na imagem a seguir.

⁸³ Gostaria de observar que não foi permitido, ao longo da pesquisa o acesso a diversos documentos, dentre eles a este termo de ajuste.

⁸⁴ Informações fornecidas por técnicos da Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – RJ (GIDUR-RJ), da Caixa Econômica Federal, no Rio de Janeiro, em conversa não gravada ocorrida em 31/03/2009.

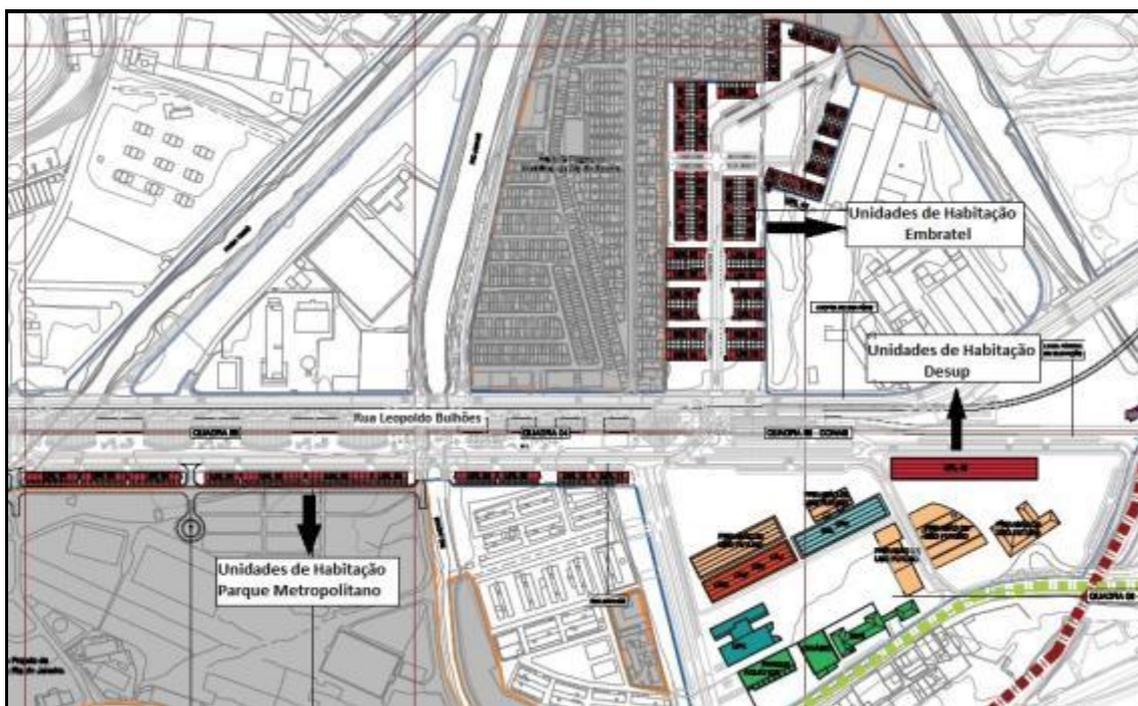


Fig. 9: Indicações de áreas de implantação de unidades de habitação sobre fragmento de planta de Unidades de Realocação. 2007 Fonte: Licitação de Obras, Planta man-pb-ed-01.pdf

Segundo a imagem toda a localidade da Embratel seria removida para construção de apartamentos e relocação dos moradores. Também no DESUP, lugar renomeado pelo PAC como Centro Cívico, haveria novas unidades, construídas em adaptação de galpão já existente. A outra localidade de relocação seriam unidades construídas ao longo do Parque Metropolitano, utilizadas para relocar moradores removidos para o prolongamento da Rua Uranos. Lideranças comunitárias entenderam que a construção de edifícios serviria para esconder a favela que ficaria por trás deles e assim não *enfeiriam* o projeto geral do PAC. Esconder a favela seria uma das funções dessa construção, segundo lideranças comunitárias.

No edital de licitação está disposto que seriam construídas dois tipos de unidades de Relocação. Edificação de Tipo A, composta por unidades de habitação de Tipo 1 e 2, e edificações de Tipo B, também compostas por unidades de habitação de Tipo 1 e 2.

A edificação da **Unidade de Relocação Tipo A**, a ser implantada ao longo do Parque Metropolitano e no Centro Cívico, compreende as Unidades de Habitação Tipo 1 e 2.

A **Unidade de Habitação Tipo 1** tem área útil de 44m² e se desenvolve no pavimento térreo. O seu programa abrange sala, dois quartos, banheiro, cozinha e pátio com área para expansão.

A **Unidade de Habitação Tipo 2** tem acesso por uma circulação externa acessada por escadas lateralmente dispostas aos conjuntos de edificações. Ela possui 44m² de área útil dispostos em dois pavimentos com sala, dois quartos, banheiro, cozinha e pátio com área para expansão. (Memorial descritivo de edital de licitação, p.66)

O outro tipo de **Unidade de Relocação é a Tipo B**, implantada no terreno da Embratel e no local que hoje está localizada a [parte da] comunidade de Mandela de Pedra.

A Unidade de Relocação Tipo B também compreende duas unidades de Habitação: Tipo 1 e Tipo 2.

A **Unidade de habitação Tipo 1** tem área útil de 44m² em dois pavimentos e acesso pelo nível térreo. O programa abrange sala, dois quartos, banheiro, cozinha, área de serviço, pátio e área para expansão.

A **Unidade de Habitação Tipo 2** tem acesso por uma circulação externa acessada por escadas implantadas junto ao conjunto de edificações e possui 44m² de área útil em dois pavimentos com sala, dois quartos, banheiro, cozinha. (Memorial descritivo de edital de licitação, p.66)

Conforme esta descrição a Unidade de Relocação de Tipo A seriam edificações de 3 pavimentos e as Unidade de Relocação de Tipo B possuiriam 4 pavimentos. Todas as unidades contariam com 44m² de área útil, e algumas delas teriam a possibilidade de expansão futura. Segundo Jorge Jaurégui, arquiteto responsável pela elaboração dos projetos arquitetônicos de Manguinhos, as moradias de pavimento térreo, principalmente do Parque Metropolitano, poderiam ser de uso misto, garantindo ao morador que parte de sua casa fosse utilizada como comércio, como garantia de geração de renda⁸⁵. Segundo a planta da unidade 1 de Tipo A, havia a garantia de que, mesmo com a existência de comércio na área anterior da moradia, o tamanho geral da casa pudesse ser recomposto pela existência de uma área destinada a expansão em sua parte posterior, conforme se verifica na imagem abaixo.

⁸⁵ Palestra de Jorge Jaurégui ocorrida no Seminário de Habitação da Cidade do Rio de Janeiro. Morar no Rio - Urbanização e Moradia, promovido pelo Observatório de Políticas Públicas do Rio de Janeiro, no auditório da Caixa Econômica Federal, no Rio de Janeiro, em 12/11/2007.

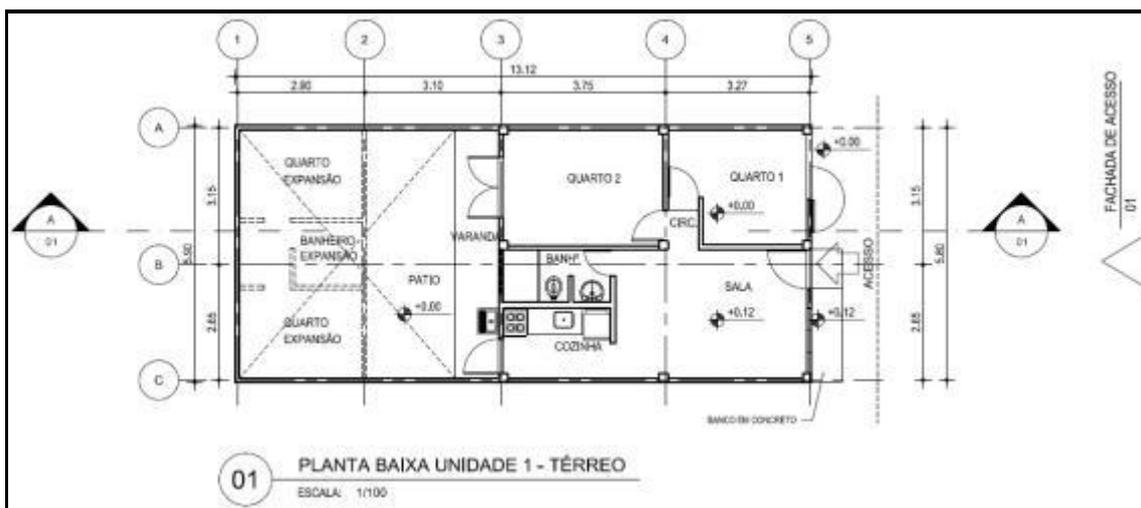


Fig. 10: Planta da unidade habitacional 1 de Tipo A. 2007 Fonte: Licitação de Obras, planta man-arq-url-01 tipo a.pdf

Ainda segundo o edital, as novas unidades habitacionais seriam “dispostas em grupos seguindo o conceito de condomínios residenciais tipo vila, incluindo um espaço de uso comum na parte externa (acesso/área de lazer/estacionamento)” (Memorial descritivo do Edital de Licitação, p. 67).

Em conversa ocorrida no trabalho de campo com o arquiteto Jorge Jaurégui⁸⁶, este afirmou que as unidades habitacionais deveriam ser dimensionadas segundo as necessidades e tamanho das famílias. Para tal o censo domiciliar deveria ocorrer em etapa bastante anterior às obras. Não foi isso que ocorreu em Manguinhos e ainda os padrões de financiamento da CAIXA não garantem esse dimensionamento variável das moradias, principalmente pelo valor limitado a R\$ 27.000,00⁸⁷.

O edital de licitações também apresentou planta localizando as remoções que deveriam ser realizadas. Segundo este documento “foram estimadas 1936 remoções para implantação do sistema viário, das áreas de lazer e esporte, e para a implantação das edificações e equipamentos propostos, além das remoções nas áreas que deverão ser desapropriadas” (Memorial descritivo do Edital de Licitação, p. 66). Essa estimativa foi realizada utilizando o recurso de restituição sobre foto aérea. Isso significa que este valor foi construído a partir de imagens, que não quantificam se cada unidade considerada representa apenas uma moradia, ou ainda a quantidade de famílias em cada unidade apresentada. Isso só seria possível a partir do censo domiciliar, que só foi

⁸⁶ Conversa realizada no escritório do arquiteto, em Botafogo, no dia 06/12/2007.

⁸⁷ Valor declarado por técnicos da Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – RJ (GIDUR-RJ), da Caixa Econômica Federal, no Rio de Janeiro, em conversa não gravada ocorrida em 31/03/2009

iniciado em julho de 2008, seis meses a pós a divulgação do consórcio ganhador da licitação e três meses após o início das obras.

As imagens que se seguem reproduzem a planta de remoções.



Fig. 11: Indicações de remoções e moradias do Parque João Goulart e Vila União elaboradas sobre fragmento de planta de remoções. 2007 Fonte: Licitação de Obras, Planta man-pb-re-01.pdf

A imagem acima apresenta, principalmente, as remoções do Parque João Goulart e da Vila União. O maior impacto, marcado em azul, refere-se ao prolongamento da Rua Uranos que comporá, juntamente com a Rua Leopoldo Bulhões, o binário viário do Parque metropolitano. As marcações em vermelho representam as remoções que darão lugar a construção dos edifícios das novas unidades habitacionais. A menor incidência, em amarelo, são destinados a construção de equipamentos de lazer e esporte.

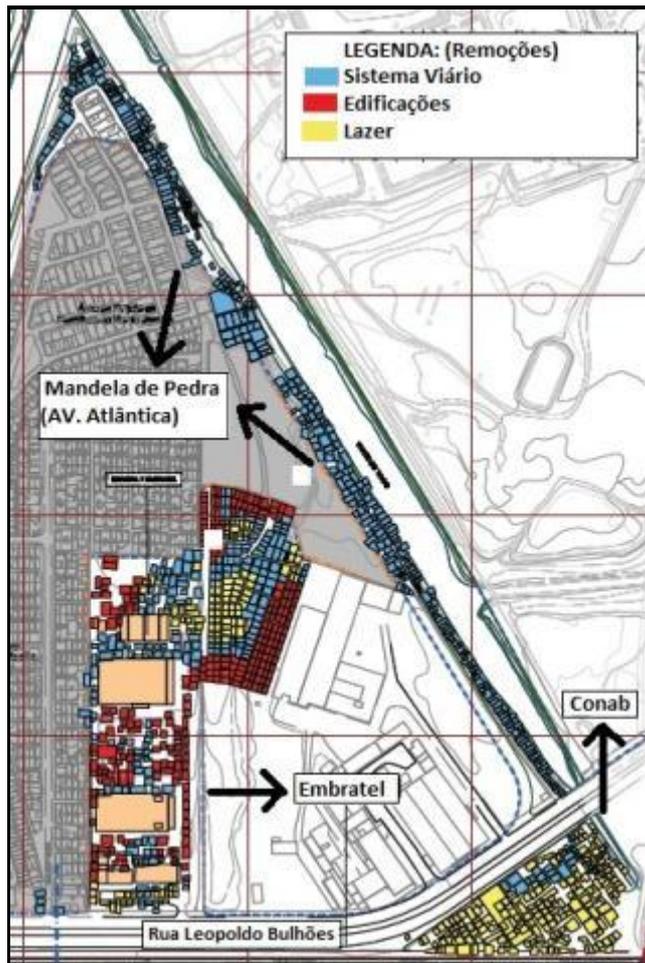


Fig. 12: Indicações de remoções e moradias da Embratel, Mandela de Pedra e Conab elaboradas sobre fragmento de planta de remoções. 2007. Fonte: Licitação de Obras, Planta man-pb-re-01.pdf

Esta segunda imagem apresenta as remoções nas localidades Embratel, Mandela de Pedra e Conab. As remoções na Embratel são basicamente para a construção de novas moradias (vermelho), abertura de vias (azul) de acesso do futuro conjunto residencial, além de espaços de lazer e esporte para o referido conjunto. As edificações na cor creme, antigas instalações da empresa Embratel, também serão removidas. O terreno da Embratel é o retângulo que parte da Rua Leopoldo Bulhões, a parte à direita, contígua a este, com marcações em vermelho, amarelo e azul, já compreende terreno da localidade Mandela de Pedra. Mais adiante trataremos das modificações ocorridas no processo de obras, mas pontuo aqui que essa parte do terreno do Mandela de Pedra não foi modificada.

Na margem do Canal do Cunha, até o vértice de encontro com o rio Faria-Timbó, na localidade do Mandela de Pedra, conhecida como Avenida Atlântica as remoções serão efetivadas para dar lugar à via Canal que fará a ligação com a Avenida Brasil.

A localidade da CONAB, onde sobressai a marcação em amarelo, nos planos iniciais, deveria ser removida como um todo, dando lugar ao Centro Esportivo. Essa iniciativa foi abandonada ao longo das obras. As remoções ocorridas, já no ano de 2012, foram para realizar a ligação da linha férrea com a sua porção elevada, como mencionado anteriormente.

Ao acompanhar os Balanços do PAC, foi constatado que o número de novas moradias apresentado em abril e setembro de 2008, fevereiro, abril e agosto de 2009, e fevereiro de 2010, apresentavam 1944 como o quantitativo de novas unidades habitacionais⁸⁸. Ao questionar, em vários momentos, técnicos do governo estadual sobre esta incongruência de dados, obtive como resposta que era apenas um erro de digitação. O número, conforme auferido junto aos técnicos da CAIXA, e repetido por representantes do governo do estado em encontros com moradores - 1774 Unidades habitacionais - só passou a figurar no Balanço do PAC em Abril de 2010⁸⁹. Nesse Balanço aparece pela primeira vez a informação de que deveriam ser adquiridas, pela modalidade de desapropriação denominada compra assistida, 4.605 unidades habitacionais “para reassentamento de população residente em área de risco” (Balanço do PAC 10 – Janeiro a abril de 2010, p. 201). As remoções ocorridas e ainda em curso em Manguinhos não são feitas apenas de moradias em risco. Segundo a planta de remoções apresentada no edital de licitação as remoções resultam da abertura de vias (algumas moradias na beira dos rios, removidas para dar lugar às Vias Canais, podem ser classificadas como áreas de risco), de edificações (creches) ou para construção de áreas de lazer.

Muitas foram as modificações ocorridas no processo de obras em relação às novas unidades habitacionais. Dos projetos iniciais, divulgados com a licitação, a única coisa que permaneceu foi a conceituação dos condomínios residenciais, contando com áreas de lazer e estacionamento. Os edifícios de três e quatro andares foram padronizados para quatro andares. A modificação de um galpão localizado no DESUP, para as instalações de novas unidades foi abandonada e o galpão demolido. O quantitativo a ser construído ali aumentado, além da inclusão das famílias e do terreno da CCPL no PAC, que até a licitação não fazia parte do escopo de obras.

⁸⁸ Balanços do PAC acessados através do portal <http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/>.

⁸⁹ BRASIL. Programa de Aceleração do Crescimento, 10º Balanço - Janeiro a abril de 2010.



Fig. 13: Indicações dos conjuntos habitacionais elaborado sobre planta disponibilizada no Canteiro Social, inclusão da CCPL no PAC. 2008. Fonte: man-pe-ur-01-canteiro social-r01.pdf

A imagem acima aponta a localização dos conjuntos habitacionais inclusos no PAC Manguinhos. Figuram o Conjunto do DESUP, ainda sem a indicação de blocos localizados atrás dos galpões onde foram instaladas a Biblioteca, o Centro de Referência da Juventude e Centro de Apoio Jurídico, o Conjunto Embratel, incluindo a marcação da parte abandonada do projeto que ocupava parte do terreno do Mandela de Pedra, o Conjunto Parque Metropolitano, eo Conjunto CCPL.

A inclusão da CCPL nas obras parece ter resultado da insistência e interferência direta da associação de moradores que, além de estar presente nos encontros gerais com o governo estadual, apresentava de modo específico sua reivindicação em repetidas solicitações de reuniões e visitas constantes aso órgãos de governo. Segundo a liderança local a persistência e demonstração cotidiana das condições precárias de moradia e necessidade de obras levaram a sua inclusão no plano de obras. Notícia publicada pela EMOP afirma que os recursos voltados para a construções do Conjunto CCPL são de R\$ 54 milhões⁹⁰. Não conseguimos, ao longo do esforço de pesquisa, verificar como os recursos foram alocados para essa inclusão. Não foi constatada a realização de nova licitação de obras. A única indicação de recursos extras localizados foi o reconhecimento de dívida em favor de Fábio Bruno Construções, no valor de R\$ 99.201,30, para o pagamento da Medição dos serviços executados no período de

⁹⁰ GOVERNO DO ESTADO IMPLODE QUATRO ANTIGOS GALPÕES DA CCPL,09/01/2012. <http://www.rj.gov.br/web/vgovest/exibeconteudo?article-id=738736> capturado em 23/03/2012.

26/01/2011 a 22/02/2011. Esta empresa foi também responsável pela implosão dos prédios da antiga fábrica da CCPL.

A construção das unidades habitacionais do Parque Metropolitano não foi iniciada, até maio de 2012⁹¹. Tais unidades não estão garantidas em documentos oficiais do governo, e tampouco foram citadas nas divulgações do andamento das obras. Lideranças comunitárias informaram que parte do quantitativo de unidades destinadas ao Parque foi deslocada e construída na área do DESUP, aqui designadas como DESUP 2.

O quantitativo averiguado de unidades habitacionais por conjunto, assim como, suas datas de inauguração estão dispostos na tabela abaixo:

CONJUNTOS HABITACIONAIS DO PAC MANGUINHOS⁹²			
LOCAL	Nº DE UNIDADES HABITACIONAIS	Quantidade de Blocos	DATA DA INAUGURAÇÃO
DESUP 1	416	5	22/12/2009
DESUP 2	152	2	Abril/2010
EMBRATEL	480	13	28/06/2010 (152) 25/10/2010 (328)
PARQUE METROPOLITANO	Sem dados	Sem dados	Sem dados
CCPL	688	30	Setembro de 2012 (previsão)

Quadro 9: Quantitativo de Conjuntos Habitacionais do PAC Manguinhos.

O somatório do quantitativo de novas unidades é de 1736, e ainda não coincidem com valor total divulgado, que seria de 1774 unidades habitacionais.

As imagens abaixo permitem visualizar as fachadas dos edifícios construídos. Embora a planta padrão não tenha sido modificada o material construtivo utilizado foi diverso. Enquanto nos edifícios do DESUP, assim como nos galpões de equipamentos

⁹¹ Esta data é da última visita de trabalho de campo a Manguinhos.

⁹² As referências mais recentes relativas aos conjuntos estão disponíveis em <http://www.rj.gov.br/web/mapa/exibeconteudo?article-id=565416> capturado em 28/04/2012.

sociais foram utilizados tijolos de encaixe isso não se apresenta no Conjunto Embratel. Com os tijolos, dispostos em encaixe e sem argamassa, ocorreram infiltrações com as chuvas, sobretudo em abril de 2010, acarretando conseqüentes perdas materiais de pertences de moradores. Possivelmente a modificação no modo construtivo se deveu a esse episódio.



Foto 37: Imagem da área central do conjunto residencial erguido no terreno do DESUP. Janeiro de 2010. Foto: Claudia Trindade. Acervo Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz.



Foto 38: Imagem do primeiro prédio do Conjunto Habitacional erguido na Embratel. A imagem possibilita ainda visualizar a parte inicial da elevação da linha férrea (à direita) e a Rua Leopoldo Bulhões com a pista da direita ainda proibida ao tráfego. Maio de 2012. Foto Claudia Trindade.

Os tijolos empregados no PAC utilizam mão de obra carcerária, produzidos na Fábrica de Tijolos do Presídio Industrial Esmeraldino Bandeira, instalado dentro do Complexo Penitenciário de Gericinó, na Zona Oeste do Rio⁹³. Esse tipo de utilização de mão de obra possivelmente reduz os gastos das empreiteiras. A extração de mais valia desta força de trabalho e a acumulação decorrente dela merece estudo específico que foge às intenções dessa tese.

O novo formato de edificação, efetivamente construído em Manguinhos, altera também o tamanho das unidades habitacionais. Se no edital a metragem apresentada era de 44m², as que foram efetivamente construídas contam com 36,85 m². Os apartamentos do térreo, localizados nos cantos dos blocos, possuem 41,80 m², e rampa de acesso, destinados a portadores de necessidades especiais⁹⁴. As unidades são diferentes daquela construída como Casa Modelo, erguida temporariamente no terreno do DESUP,

⁹³ MÃO DE OBRA CARCERÁRIA PRODUZ TIJOLOS ECOLÓGICOS EM CONSTRUÇÕES DO PAC, 24/07/2011. <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=551932> capturado em 12/09/2011.

⁹⁴ PAC INAUGURA 152 APARTAMENTOS EM MANGUINHOS, 24/ 06/ 2010. http://www.emop.rj.gov.br/noticia_dinamica1.asp?id_noticia=286 capturado em 17/03/2012.

destinada a visitação e para apaziguar os ânimos, inseguros quando às remoções a serem efetivadas.

As unidades contam com sala, 2 quartos, cozinha agregada a área de serviço, sacada em um dos quartos, voltada para a parte interna do bloco. O pequeno tamanho do apartamento transformou a sacada em espaço destinado, primordialmente, ao varal de roupas. Este espaço inexistente em apartamentos do andar térreo. O banheiro comporta vaso sanitário e chuveiro. A pia do banheiro localiza-se externamente, em um pequeno espaço de circulação, configurando um lavabo aberto. A entrega do apartamento foi feita com piso em cimento e com revestimento de azulejos somente na área do box e sobre as pias e tanque.



Foto 39:Imagens do interior dos apartamentos do DESUP, ainda desocupados. Janeiro de 2010.
Fotos: Claudia Trindade/Acervo Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz

Para algumas famílias os novos apartamentos significaram uma real melhoria nas condições de moradia, sobretudo para aquelas sem nenhum acesso anterior às redes de abastecimento de água e esgoto. Entretanto, os problemas de construção dos edifícios apareceram poucos meses após a ocupação dos imóveis. As primeiras unidades inauguradas, no DESUP, começaram a ser ocupadas em janeiro de 2010. Durante as chuvas de abril do mesmo ano a área sofreu uma inundação que destruiu grande parte dos móveis e eletrodomésticos das famílias dos apartamentos do andar térreo, o retorno do esgoto atingiu as unidades do segundo andar e, em outras unidades, a chuva que escorria pelas paredes sem emboço, também acarretaram diversas perdas.

A rede de esgotos não suportou o volume exigido pelo conjunto habitacional, do que resultou dramática modificação da paisagem do conjunto entre o que se via em janeiro de 2010 e o constatado em setembro de 2011, como se vê nas imagens do DESUP, a seguir:



Foto 40: Conjunto Habitacional Desup. Janeiro de 2010. Foto: Claudia Trindade. Acervo Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz



Foto 41: Conjunto Habitacional Desup Setembro de 2011. Foto: Claudia Trindade. Acervo particular.

Ademais, toda a rede de esgoto, seja das instalações novas construídas pelo governo estadual ou das obras de saneamento realizadas pela prefeitura, desaguam nos canais e rios da imediação. Tocaremos nesse assunto no item saneamento mais adiante.

4.3.1.7. Cultura

A grande instalação da área da cultura é a Biblioteca Parque Manguinhos. Inaugurada em abril de 2010 em adaptação de antigo galpão do DESUP, com 2,3 mil m² de área, conta com um grande salão de leitura e outro menor, duas salas grandes que servem para cursos e encontros, duas salas de estudo para uso em grupo ou individual, uma ludoteca. O acervo dispõe de 27 mil títulos, obras acessíveis a deficientes visuais, espaço multimídia com filmes em dvds, e a biblioteca é equipada com vários computadores, com acesso livre à internet. O acesso às estantes é de modo direto e o acervo está disponível para empréstimo. Ainda em construção, um cineteatro com 200 lugares também fará parte da Biblioteca.



Fotos 41 e 42: Biblioteca Parque Manguinhos – julho de 2010. Fotos: Dirceu Trindade.

O mobiliário da Biblioteca diverge de uma biblioteca comum. Assim como o seu uso. Poltronas, sofás, cadeiras, estantes baixas puffs, almofadas para recostar, criaram um ambiente colorido de circulação entre livros e computadores. As estantes baixas garantem o acesso direto, mas também a segurança, possibilitando uma visão geral dos salões. O acesso aos computadores é livre, e eles podem ser utilizados tanto para estudo, quanto para jogos e acesso a redes sociais. Sem dúvida eles são a preferência de jovens. Foram criadas estratégias para o estímulo à leitura e utilização do acervo, coordenadas por funcionários.

Surpreendentemente, o que poderia ser apenas um grande espaço bonito e que contaria nas estatísticas como mais uma instalação que foi “entregue à população”, mas se deteriorou, realmente funciona bem. A instalação passou por momentos difíceis iniciais. Correria, acidentes na rampa, destruição de livros e de brinquedos da ludoteca, porém o conceito de uma biblioteca que não é por essência silenciosa, que congrega saberes em diferentes suportes e de acesso livre foi mantido.

A maior parte dos funcionários que trabalham no salão e na coordenação da biblioteca é morador de Manguinhos. São contratados como celetistas da Secretaria de Cultura. Os funcionários de limpeza e os seguranças tem contratação terceirizada por um grande contrato que serve a vários outros espaços da mesma secretaria. Nesse campo não foge à regra de contratação de trabalhadores de forma precária.

Com uma defesa do governo estadual muito grande, ouvi de funcionários da biblioteca que o êxito de funcionamento da biblioteca se relaciona mais com as pessoas envolvidas, desde a secretária de cultura até os funcionários da própria biblioteca. Perguntados se era uma política de governo o que mais foi dito era de que há liberdade de trabalho e isso depende de quem ocupa os postos de governo. A afirmativa era de que na Secretaria de Cultura as iniciativas funcionam, já, na Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, por exemplo, que dirige o Centro de Referência da Juventude, não. Dito isto, ressaltando o potencial eficaz e importante de funcionamento da biblioteca, o que identificamos é uma política que serve mais como exemplo de boa prática, do que componente de uma política de Estado.

4.3.1.8. Segurança Pública

O Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), instituído como Lei em 2007, especifica em seu caput

Fica instituído o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, a ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, **mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social**, visando à melhoria da segurança pública⁹⁵. [grifo nosso]

⁹⁵ Lei 11.707, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm

Alguns projetos e ações como grifado no trecho da lei, foram implementados em Manguinhos. Estudos sobre o PRONASCI, como o realizado por Luana Sidi (2011), destacam que os termos “segurança” e “cidadania”, componentes do título do programa e vinculados aos valores “cultura de paz”, “cidadania” e “participação da sociedade civil”, que acompanham os documentos oficiais, atuam sobretudo como dimensões da “repressão”, propriamente dita, e do “consenso”. Articula-se uma política de segurança pública que amplia sua abrangência articulando de forma eficaz coerção e convencimento, unindo em uma mesma política mecanismos de participação social e de criminalização do pobre, em especial, no Rio de Janeiro, da população de favelas.

O PRONASCI, com verbas diretas do Ministério da Justiça, destinadas a articular “políticas de segurança com ações sociais”, prioriza, segundo o portal do Ministério, “a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública”. Como eixos do programa estão destacadas: “a valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência”.⁹⁶

Exatamente o eixo de envolvimento da comunidade na prevenção da violência tem a verba alocada na Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos, que atua como órgão executor. As atividades, desenvolvidas em 18 territórios do estado do Rio de Janeiro, identificados como áreas com “elevados índices de pobreza e violência”⁹⁷, foram englobadas no projeto *Rio Cultura de Paz – Cidadania com Segurança*, e denominadas *Mulheres da Paz*, *Protejo* e *Espaços Urbanos Seguros*. Em Manguinhos foram executadas somente as duas primeiras ações, identificamos aqui a atuação entre 2008 e 2009, listadas abaixo:

Mulheres da paz – quantidade de mulheres 200.

Mulheres identificadas como referência e lideranças femininas, que atuam nas comunidades onde vivem, com vistas à construção e ao fortalecimento de redes sociais de prevenção e enfrentamento às violências, doméstica e urbana a que estão expostos os/as jovens nessas comunidades. Atuantes na formação de redes sociais de apoio, promotoras de uma cultura de paz e mediação de conflitos dentro das comunidades, orientadoras e apoiadoras dos jovens do PROTEJO.

⁹⁶ Informações do <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRNN.htm>, capturado em 15 de abril de 2012.

⁹⁷ <http://www.rioculturadepaz.com.br/>, capturado em 15 de abril de 2012.

Missão: Acompanhamento aos jovens do Protejo na qualificação profissional e nas oficinas culturais e o desenvolvimento de atividades comunitárias diferenciadas, a partir da realidade de cada território.

Cada mulher selecionada para o programa tinha direito a bolsa R\$ 190,00 mensais, pelo prazo de 12 meses.

PROTEJO – Jovens em ação – 210 jovens

Objetivo: capacitar e implantar programas de formação e inclusão social para jovens e adolescentes entre 15 e 24 anos expostos à violência. A proposta é promover e acompanhar um percurso social formativo por meio de atividades culturais, esportivas e educacionais. Palestras, oficinas, acompanhamento psicológico e reuniões periódicas devem contribuir para a conscientização dos direitos e estimular a formação de grupos que pratiquem e disseminem a cultura de paz em suas comunidades.

Capacitação: Realizada em parceria com instituições e profissionais de trabalhos reconhecidos nacionalmente nas áreas de formação propostas, com cerca de 800 horas das quais 400 horas foram de atividades de qualificação para o trabalho e as outras 400 horas de atividades de caráter cultural e esportivo, contemplando algumas das possibilidades criadas pelo programa Percurso Social Formativo, do Governo Federal.

Cada Jovem selecionado tinha direito a uma bolsa de R\$ 100,00 mensais, por 12 meses.

Áreas:

1) Turismo: noções básicas para o(a) jovem atuar como monitor turístico.

Pré-requisito: Conhecimentos relativos ao ensino fundamental.

Idade: 16 a 29 anos (15 anos se completar 16 anos até 31 de julho de 2009)

2) Cultura e lazer: noções básicas para o(a) jovem atuar como agente de eventos comunitários, animador de eventos, recreador comunitário, DJ e assistente de produção.

Pré-requisito: Conhecimentos relativos ao ensino médio.

Idade: 18 a 29 anos

3) Beleza: noções básicas para o(a) jovem atuar como manicure, realizar maquiagem básica e maquiagem de caracterização, corte, escova e saúde estética do cabelo. Pré-requisito: Conhecimentos relativos ao ensino fundamental.

Idade: 16 a 29 anos (15 anos se completar 16 anos até 31 de julho de 2009)

4) Administrativo: noções básicas para o(a) jovem atuar como auxiliar administrativo, auxiliar de escritório e em almoxarifado.

Pré-requisito: Conhecimentos relativos ao ensino fundamental.

Idade: 16 a 29 anos (15 anos se completar 16 anos até 31 de julho de 2009)

5) Gastronomia: noções básicas para o(a) jovem atuar como garçom/garçonete e cumim.

Pré-requisito: Conhecimentos relativos ao ensino fundamental.

Idade: 18 a 29 anos

- 6) Hotelaria: noções básicas para o(a) jovem atuar como camareira/arrumador. Pré-requisito: Conhecimentos relativos ao ensino fundamental.
Idade: 18 a 29 anos⁹⁸

Para a execução destas atividades foram estabelecidas parcerias com a Fundação Darci Ribeiro, a ONG AfroReaggae, o SENAC Rio e a empresa Natura. A Fundação Darci Ribeiro, de personalidade jurídica privada, após firmar convênio com o Ministério da Justiça e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, através da Secretaria de Estado de Assistência social e Direitos Humanos, aparece como implementadora dos projetos do Pronasci no Rio de Janeiro. A fundação é responsável pelo lançamento e gestão dos primeiro edital de seleção de jovens para o PROTEJO, em 2008⁹⁹, e responsável pelo processo de inscrição do edital lançado pelo governo estadual para seleção de mulheres para o Mulheres da Paz, em 2011¹⁰⁰. Apesar destas funções, a fundação não aparece como parceira na página do projeto *Rio Cultura de Paz – Cidadania com Segurança* (<http://rioculturadepaz.com.br/>), nem em outros documentos do governo do estado. Parece-nos que a Fundação Darcy Ribeiro cumpriu o papel de conveniada na gestão de recursos, e não para implementação e desenvolvimento dos projetos.

A maior parte das atividades de capacitação de jovens foi orientada pelo SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio), componente do *Sistema S* que engloba entidades formadas por organizações dos setores produtivos (indústria, comércio, agricultura, transportes e cooperativas) interessada na capacitação profissional. Esta parceria com o *Sistema S* demonstra a linha atuação destinada à formação de jovens pobres em determinadas categorias de trabalho. Exprime, em última análise, um modelo de mundo, como construção hegemônica, concebido pela confederação de setores produtivos com apoio explícito governamental.

A ONG AfroReaggae atuou em atividades de cultura e lazer e no projeto *Papo Resposta*, em parceria com a Polícia Civil e a Secretaria Estadual de Educação, que atuou junto às escolas e às Mulheres da Paz.

⁹⁸ Estes dados foram colhidos do edital N. 08/2008, Seleção para preenchimento de vagas para as atividades do projeto PROTEJO, integrante do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI. <http://www.fundar.org.br/Edital%20Protejo%20pdf.pdf>, capturado em 15/12/2012.

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ EDITAL SEASDH/SSDPDH n° 005/2011. http://download.rj.gov.br/documentos/10112/444364/DLFE-31171.pdf/edital_seasdh_ssdpdh_005_2011.pdf, capturado em 15/04/2012.

A atuação da empresa Natura, mostra-se evidente na formação de específica política de trabalho e renda, tornando, especialmente as mulheres, suas revendedoras. Ao fim e ao cabo, esta empresa que se estrutura na distribuição de seus produtos no modelo porta a porta, com revendedores autônomos, ampliou o seu alcance de vendas através desse modelo, travestido de capacitação e cidadania.

4.3.1.9. Desenvolvimento Social

Apresentados como iniciativa de desenvolvimento social local, o Centro de Referência da Juventude (CRJ), o Centro de Apoio Jurídico (CAJ) e o Centro de Geração de Trabalho e Renda (CGTR) foram inaugurados em 22 de dezembro de 2009, no espaço do DESUP, designado no projeto como Centro Cívico, em instalação adaptada de antigo galpão do exército.

Após a inauguração do CRJ, concentraram-se em seu espaço as ações do Pronasci – Rio Cultura de Paz. Os cursos oferecidos para jovens foram os de gastronomia, informática, percussão e karatê. No ano de 2011, foram oferecidos os cursos de Auxiliar Financeiro e Contábil; Técnicas de Cozinha; Técnicas de Jardinagem; Técnicas de Camareira; e Eletricista Residencial, em parceria com o SENAC Rio. Outras iniciativas aconteceram na área de artes, através da Oficina de Artes CRJ-Manguinhos, com os cursos de artesanato, desenho e graffiti. Para 2012 foram abertas inscrições para Informática; fotografia; inglês; capoeira; boxe, karatê e hidroginástica. Esta listagem de atividades contrasta com depoimentos de moradores e funcionários da Biblioteca Parque Manguinhos, que ocupando galpão ao lado, identificam o CRJ como subutilizado.



Fotos 43 e 44: Centro de Referência da Juventude – setembro de 2010. Fotos: Claudia Trindade. Acervo particular

O Centro de Apoio Jurídico (CAJ) e o Centro de Geração de Renda (CGR) estão de forma física inaugurados, mas não há atividades realizadas. Consta na página do governo estadual que o Centro de Geração de Renda (CGR) está destinado à Faetec¹⁰¹. Desde 2010 até abril de 2012 a construção destinada a estes dois centros funciona como Canteiro Social do PAC, lugar ocupado pela Secretaria Estadual de Direitos Humanos e pela empresa Metrópolis Projetos Urbanos LTDA, que atuam no trabalho social do PAC.



Fotos 45 e 46: Centro de Apoio Jurídico e Centro de geração de Renda – setembro de 2010. Fotos: Claudia Trindade.

¹⁰¹ <http://www.rj.gov.br/web/mapa/exibeconteudo?article-id=565416>, capturado em 15/04/2012.

Em relação às muitas atividades realizadas nos equipamentos públicos instalados no Centro Cívico, chama a atenção à falta de integração e diálogo entre eles. O Colégio Estadual Luís Carlos da Vila, a Biblioteca Parque Manguinhos e o Centro de Referência da Juventude, são subordinados a diferentes secretarias – Educação; Cultura; e Assistência Social e Direitos Humanos – da mesma esfera de governo, estadual. Reforça-se assim a lógica de projetos pontuais, não articulados e não articuladores de novas práticas de convivência, tão alardeada pelo projeto do PAC.

4.3.2 Área de intervenção da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

A análise do PAC Manguinhos, nesta tese, se debruçou, preponderantemente sobre as intervenções sob responsabilidade do governo estadual. Tanto pela disponibilidade de fontes produzidas por este ente federado, como pelo trabalho de campo que acompanhou preferencialmente as referidas intervenções. Vamos agora especificar melhor, ainda que de modo sucinto, as intervenções feitas pela Prefeitura do Rio de Janeiro, pontuadas anteriormente, por localidade de intervenção.

As intervenções da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro em Manguinhos atingiram as localidades: Parque João Goulart, Vila União, CHP2, Vila Turismo, Conjunto Nelson Mandela, Conjunto Samora Machel e Mandela de Pedra. Foram feitas quatro licitações, três delas de intervenção (Parque João Goulart e Vila União¹⁰²; Vila Turismo¹⁰³; Mandela de Pedra¹⁰⁴), e outra de regularização fundiária. A licitação de regularização fundiária¹⁰⁵ abrangia outras áreas, além de Manguinhos, de intervenção do PAC (Complexo da Tijuca; Complexo do Alemão, Conjuntos habitacionais Soeicom e Centro). Em Manguinhos os trabalhos de Regularização fundiária foram divididos em dois grupos: Manguinhos 1, composto por Parque João Goulart e Vila União, Vila Turismo e CHP2, e Manguinhos 2, composto por Mandela de Pedra, e Conjuntos Nelson Mandela e Samora Machel.

¹⁰² Concorrência Pública Nacional nº 038/07, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal do Habitat, de 13/07/2007.

¹⁰³ Concorrência Pública Nacional nº 039/08, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal do Habitat, de 13/07/2007.

¹⁰⁴ Concorrência Pública Nacional nº 040/08, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal do Habitat, de 13/07/2007.

¹⁰⁵ Concorrência Pública Nacional nº 020/08, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal do Habitat, de 13/07/2008.

Segundo informações fornecidas por técnicos da Secretaria Municipal do Habitat, os recursos destinados às obras do CHP2 estavam vinculados a um edital de licitação de 2005, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A empresa responsável pelas obras nessa localidade foi a mesma ganhadora da licitação do edital das localidades Parque João Goulart e Vila União, a Geomecânica S/A Tecnologia de Solos, Rochas e Materiais. As outras localidades, Vila Turismo e Mandela de Pedra, tiveram como empresas executoras, respectivamente, a Silo Engenharia Ltda., e Spil Serviços Técnicos de Engenharia Ltda. Verificamos ainda que a empresa Mapa Construções Ltda., foi contratada para a elaboração de Projetos Básicos: viário, drenagem pluvial, esgotamento sanitário e distribuição de água para as comunidades de CHP-2, Vila Turismo, João Goulart e Vila União. Os valores divulgados de custos das obras a cargo da prefeitura somam o montante de R\$ 93,3 milhões.

4.3.2.1. Mandela de Pedra

Segundo o edital de licitação esta localidade contava com intervenções de infraestrutura (iluminação pública, drenagem, contenção, abastecimento de água e esgotamento sanitário, Coleta de Lixo), urbanização (Viário, Lazer, Mobiliário Urbano, Comunicação Visual) e edificações (creche – 01 unidade, posto de saúde da família – 01 unidade e demolições).

A construção da creche foi transferida desta localidade para a Rua Leopoldo Bulhões, em terreno da Embratel, negociado com o governo estadual. Esta modificação, segundo técnicos da SMH, deve-se a solicitação feita pela Secretaria Municipal de Educação que reivindicava a implantação de instituições fora dos limites da favela, ou na entrada desta, justificada pela mesma como garantia de segurança de funcionamento.

O Posto de Saúde não foi construído.

4.3.2.2. Parque João Goulart e Vila União

As intervenções nesta localidade seguiam a mesma listagem de infra estrutura e urbanização. A diferença estava que em termos de edificação estava prevista a construção de uma creche, além de demolições.

A construção da creche também foi deslocada. A creche referenciada no edital foi construída fora dos limites de Manguinhos, na borda da favela do jacarezinho, abaixo da linha de metrô. Os questionamentos das lideranças quanto a esta modificação foram intensos. A justificativa seguia a mesma lógica de segurança. Uma observação se faz necessária sobre o momento de locação desta construção. Esta se deu em anúncio feito à imprensa, pelo prefeito Eduardo Paes, logo após a desocupação de uma área abaixo do viaduto do metrô que apresentava barracos muito rudimentares utilizados por usuários de crack. Esta localidade era conhecida como cracolândia do jacarezinho¹⁰⁶. Resta observar que a política pontual e repressora de enfrentamento às drogas não extinguiu a cracolândia, apenas a deslocou, permanecendo na mesma via, Avenida Dom Helder Câmara, a venda e o consumo de crack.

4.3.2.3. Vila Turismo

Na Vila Turismo o escopo de obras era exatamente o mesmo do Parque João Goulart e Vila São João: infraestrutura (iluminação pública, drenagem, contenção, abastecimento de água e. esgotamento sanitário, Coleta de Lixo), urbanização (Viário, Lazer, Mobiliário Urbano, Comunicação Visual) e edificações (creche – 01 unidade, posto de saúde da família – 01 unidade e demolições).

E seguindo a mesma orientação de não construção de creche dentro da favela, esta foi deslocada para os limites do CHP2, e construída na Avenida dos Democráticos.

Também não foi construído o posto de Saúde da Família.

As intervenções no CHP2 e nos Conjuntos Nelson Mandela e Samora Machel concentraram-se em infraestrutura e urbanização.

Em termos de saneamento entende-se que a rede de esgotamento sanitário deve servir como eixos de ligação entre as moradias e seu destino adequado. O sistema de tratamento de esgoto no Rio de Janeiro é extremamente incipiente. A destinação do esgoto da área em que se localiza Manguinhos deveria ser a Estação de Tratamento de Esgoto Alegria, no Caju. Esta estação, inaugurada em 2009, tem capacidade de reduzir

¹⁰⁶ Creche Será Construída no Antigo Terreno da Cracolândia, no Jacarezinho, Jornal O Globo, 21/04/2009. <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2009/04/21/creche-sera-construida-no-antigo-terreno-da-cracolandia-no-jacarezinho-755364172.asp>, capturado em 25/05/2009.

a capacidade poluidora de 98% do esgoto, reduzindo assim o lançamento in natura na Baía de Guanabara. Estação de tratamento e troncos coletores fazem parte do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG). Entretanto o tronco coletor que liga as redes de esgoto até a estação de tratamento não cumprem o seu papel por ainda não terem sido implantados em sua totalidade. O tronco coletor mais próximo de Manguinhos termina no encontro entre a Avenida Brasil e o Canal do Cunha, e as obras do PAC não recorrem a ele para o despejo adequado¹⁰⁷.

Em fevereiro de 2007, foi assinado convênio entre a prefeitura do Rio de Janeiro e o governo do estado repassando à primeira a responsabilidade sobre a rede de esgotos em áreas de favela. Esse convênio é resultado da não operação das estações de tratamento de esgoto, construídas pelo projeto Favela Bairro. As estações que deveriam ser geridas pela Cedae ficaram abandonadas. O referido convênio estabelecia a gestão da prefeitura apenas para a Área de Planejamento 5 (AP5), portanto, Manguinhos, pertencente a Área de Planejamento 3 (AP3), está fora deste convênio e permanece o governo estadual com a responsabilidade de coleta, transporte e tratamento adequado dos esgotos sanitários.

As obras de rede de esgotos construída no CHP2 e em Vila turismo apresentam saturação e retorno dos esgotos para as casas e ruas, segundo moradores destas duas localidades, com menos de dois anos de conclusão das obras.

A drenagem construída, que deveria recolher apenas água das chuvas, e portanto não carrear resíduos em tempo seco, não cumpre esse papel.

¹⁰⁷ Depoimento de José Stelberto Porto Soares, concedido em 2009 a esta pesquisadora e a Fabiana Melo Sousa, durante a produção do documentário “PAC Manguinhos – Promessa, desconfiança, esperança” (2009), produzido pelo Laboratório Territorial de Manguinhos/Fiocruz em parceria com a Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz.



Fotos 47, 48 e 49: Substituição da tubulação de drenagem localizada na Estrada de Manguinhos desembocando no Rio Faria Timbó próximo à estação de trem. Setembro de 2009. Foto: Monica Dias.

Nas fotos acima é possível perceber, principalmente na última imagem, o desague no rio Faria-timbó de água de tonalidade escura, em semana sem chuvas ocorridas.

Apresentadas as intervenções do PAC Manguinhos, passaremos, no próximo capítulo, a discutir o processo de obras, os impactos sobre a população e as dimensões de participação popular.

Capítulo 4

PAC Manguinhos – Política Pública pra quem? Sociedade Civil e processos de negociação na intervenção urbana

1. “Ampliar minimizando” - A participação social e a nova sociabilidade do Capital

Os elementos fundamentais que chamaram a atenção e direcionaram os caminhos de investigação estão ligados em primeira instância à observância dos lugares de participação criados, modificados ou anulados no processo de implementação do PAC Manguinhos. Queixas recorrentes eram expressas por moradores e grupos organizados de moradores sobre a falta de informação do processo de obra e a não participação nas decisões sobre as prioridades do projeto. E, do outro lado, a afirmação de técnicos governamentais ligados às instâncias estadual e municipal, e mesmo líderes políticos destas instâncias, que repetidamente asseguravam não haver outra forma de definição possível. Alegavam que os recursos destinados às obras tinham prazos a serem executados e que a demora causada por extensos debates ou resistência à implementação poderia deslocar os recursos para outras regiões. Entretanto, este argumento usado como forma de ameaça, esteve sempre atrelado a uma fala de que os governos estavam, a todo momento, dispostos a ouvir e estar em diálogo com a população local, de forma direta, através dos gabinetes abertos às lideranças locais, ou nas instâncias existentes e criadas na implementação do trabalho social¹⁰⁸ do PAC¹⁰⁹.

Partimos da constatação de que as precárias condições de estrutura urbana e moradia das localidades de habitações populares são determinadas por uma estruturação sócio-urbana pautada na desigualdade social. Ademais, o aparelho estatal atua respondendo às diversas pressões sociais, porém o peso dessas pressões tende às exigências das classes

¹⁰⁸ A estrutura de implementação do PAC Intervenção em favelas exigiu a elaboração de Projeto de Trabalho Técnico Social, que ficou conhecido como Trabalho Social, o qual deveria estar baseado nas *Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários*, elaborado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, em 2007. Voltaremos a este ponto mais adiante.

¹⁰⁹ Estas observações foram extraídas dos registros de caderno de campo e entrevistas. Entrevistas com Jorge Bittar, maio de 2009; Ícaro Moreno, maio de 2009; e José Stelberto Soares, setembro de 2009.

hegemônicas, malgrado desavenças ou conflito (Cf. MENDONÇA, S. 1996: 98), que, no caso, desejam garantir um modelo social baseado no capital, e, portanto, na propriedade privada, sustentação para a expropriação de direitos de uns em favor de outros. Fomos impelidos a refletir de que forma procede esse modelo social que vem ao longo das três últimas décadas, sobretudo a partir da década de 1990, ampliando lugares de participação social e, na outra face da mesma moeda, retraindo as possibilidades efetivas de intervenção nos processos.

O aumento significativo de instâncias de participação social, experimentado a partir da década de 1980, não significou partilhamento equivalente de informações e decisões para todos os grupos envolvidos no processo de implementação de políticas urbanas. Para desenvolvermos esse argumento, tentaremos apresentar, de forma sucinta, o processo de transformações políticas e econômicas, ocorrido nas décadas 1980-2000.

Nos marcos da ampliação e visibilidade da doutrina neoliberal, expressos sobretudo pelos governos de Margareth Thatcher (1979-1990) e Ronald Reagan (1981-1989), o ataque aos direitos sociais e à “política econômica de inspiração Keynesiana ou social-democrata” (PEREIRA, 2009: 163 apud Neves, 2010: 68) foi apoiado num processo de construção de consentimento político da população. “A legitimação da virada neoliberal se deu de maneira diversificada, por intermédio de estratégias educadoras assumidas pelas corporações, meios de comunicação e outros aparelhos privados de hegemonia (...)” (NEVES, 2010: 69). Legitimação essa apoiada no contexto resultante do Consenso de Washington (1989) que estruturou os limites de ajustes macroeconômicos, sobretudo para os países da América Latina, construindo uma hegemonia capitalista neoliberal que afetou “tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo” (HARVEY, 2008:13 apud Neves, 2010: 69).

Tal construção de pensamentos e práticas ocorridos durante a década de 1980 criou lastro para a sustentação de atuações subsequentes que além de darem continuidade à neoliberalização fizeram sua ampliação, fixando uma concepção reformulada de social democracia, a Terceira Via.

Os objetivos [do neoliberalismo de terceira via] podem ser assim descritos: (a) diluir as formas de identificação do trabalhador com a sua classe através do estímulo ao chamado *individualismo como valor moral radical*, fortalecendo a ideia de *cidadania ativa*

circunscrita à noção de voluntariado, através de incentivos à criação de demandas cada vez mais específicas desconectadas do mundo do trabalho; (b) reordenar o papel das organizações da sociedade civil pré-existentes para torná-las instrumentos de difusão da nova sociabilidade, fortalecendo a noção de *sociedade civil ativa*; (c) incentivar o surgimento de organizações de novo tipo em condições de atuar na execução das políticas sociais, fortalecendo o *capital social* das comunidades e os modelos de *descentralização participativa* rumo à formação da chamada *sociedade de bem-estar*. (MARTINS, 2007: 148)

Buscando atentar para o modo como valores e ideias elaboradas a partir da crise do modelo do neoliberalismo clássico, sustentadas no modelo de manutenção da ordem capitalista no mundo contemporâneo, foram materializados na realidade específica do Brasil (com a preocupação de não transplantar ou generalizar modelos), observamos que o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) demonstra veementemente os rumos de construção de uma nova sociabilidade com a implementação, por exemplo, do programa Comunidade Solidária. Este suplanta um antigo modelo de filantropia erguendo no lugar aquele baseado na *responsabilidade social*, pautado na ideia de responsabilidade igual de todos, sejam indivíduos ou empresas, fundamentalmente no sentido do desenvolvimento sustentável. O panorama que se constrói é a convocação da sociedade civil¹¹⁰ para o *esforço comum* de construção de uma *sociedade mais justa*, perfeitamente coadunado com a noção de *capitalismo mais justo*, defendido por Anthony Guiddens, por exemplo. Conforme explicitado, Guiddens, teórico da terceira via, sustenta uma posição que

não se relaciona à construção de um projeto anti-capitalista, mas sim à melhor maneira de reformar o sistema, principalmente, no que diz respeito à sociabilidade, ou seja, reduzir os antagonismos em simples diferenças, minimizando-os como específicos a grupos de indivíduos para, com isso, assegurar um equilíbrio social mais estável e duradouro da ordem do capital. (MARTINS, 2007: 76)

O que está em jogo na estruturação da Terceira Via é o arrefecimento das instabilidades causadas pelas desigualdades que, por fim, não afetam somente os pobres.

¹¹⁰ Entendida naquela concepção de forma autônoma, apropriando-se de maneira peculiar na noção de Estado Ampliado e Bloco Histórico em Gramsci. Sobre tal abordagem ver Doimo, Ana Maria. A vez e a voz do popular: Movimentos Sociais e participação política no Brasil pós-70. RJ: Relume-Dumará, 1995.

No caminho desta convocação da sociedade civil era necessário requalificar a atuação política. A atuação individual em favor da coletividade desloca a noção de atuação coletiva presente em tantas instâncias, como grêmios, sindicatos e associações de bairro. Com a criação desenfreada de ONGs, o que valia de forma maior era a desvalorização de instituições já existentes em favor de uma *nova* forma de atuação. A questão da participação política é ressignificada e torna-se cada vez mais específica, perdendo a noção do todo, da totalidade social, da totalidade dos modos de ser e existir.

A Terceira Via, a rigor, vai ainda mais além em suas proposições: procura deslocar a própria militância social para a atuação segundo parâmetros do valor, transformando-a numa função do capital e esvaziando-as de conteúdos universalizantes” (FONTES, 2005: 117)

Se o governo Fernando Henrique Cardoso aponta os rumos de construção de uma nova sociabilidade, de modo real a implementação dessa nova sociabilidade faz-se sentir efetivamente no Governo Lula.

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva no pleito de 2002, após três eleições perdidas (1989, 1994, 1998), precisa ser encarada em perspectiva histórica. Não é possível aqui uma análise simplista de que Lula, um representante da classe trabalhadora, chega ao poder traindo a classe e aliando-se ao grande capital. Ainda que a abordagem a que nos propomos vá, de modo mais complexo, demonstrar a relação entre capital e trabalho que se engendra na trajetória política do Partido dos Trabalhadores, e que vai lograr êxito de vitória em 2002, apresente sim o deslocamento desse eixo.

Os fatores envolvidos na vitória de Lula articulam-se com o deslocamento, capitaneado pela corrente majoritária do Partido dos Trabalhadores, do campo da esquerda para uma posição de centro, aliada ao caminho do marketing político-eleitoral. Isto significa que a mobilização das bases do partido estava mais próxima de uma mobilização de bases eleitorais do que em perspectiva de mobilização em torno de um projeto de mudança social. Não estava mais em jogo a disputa por uma nova sociedade, uma nova forma de organização do Estado, mas sim a chegada ao governo. Essa chegada ao poder teve como impulsionador também uma crise das frações de classe de apoio e sustentação ao governo Fernando Henrique. Insatisfeitos com a retração econômica após a crise de 1999, o apoio incondicional às políticas de FHC passam por um processo de esfacelamento. O Partido dos Trabalhadores, que após decisão de seu 12º Encontro

Nacional¹¹¹, realizado em dezembro de 2001, reverte para seu Diretório Nacional a decisão sobre alianças político-partidárias em relação às eleições de 2002, demonstra uma clara direção no sentido de ampliação na sua política de alianças. Assim como já havia sido definido no II Congresso ocorrido em Belo Horizonte, em 1999: “É necessário articular as oposições, reforçando a frente dos partidos de esquerda e as alianças com setores de outros partidos contrários à política do atual governo”¹¹². Assim, as alianças estavam pautadas na derrota da política do Governo Fernando Henrique, mas não necessariamente articulada por orientação ideológica e construção de um outro projeto político. A aliança com o industrial do ramo fabril José Alencar, ex-presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e ex-vice-presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), como vice-presidente na chapa para as eleições de 2002, sinalizava para grupos da direita e da imprensa, ainda preocupados com algum “ranço esquerdista de Lula”, a nova opção do PT era um leque de aliança amplo. Nas palavras de Lula, dirigidas a José de Alencar em evento realizado em novembro de 2009, na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo:

Não é apenas a questão de voto. É a questão da garantia. Você foi uma espécie de um fundo garantidor que eu precisava. É verdade. Porque com você na vice, eu chegava num debate, um empresário de 50 trabalhadores, de 100... eu falava: “Olha, você não entende nada, meu filho, você não entende nada. O meu empresário aqui é o Zé Alencar. Está aqui, ó. Ó o tamanho do bicho aí.” Porque isso passou a dar respeitabilidade, passou a ganhar uma dimensão que a gente não tinha e eu acho que isso foi uma coisa determinante, Zé.¹¹³

E ainda, Lula, durante a campanha, e após eleito, recorre a figura de José Alencar, que unida à dele, confere uma construção ideológica de que há caminhos para “aqueles que vêm de baixo” serem bem sucedidos.

Quis a história que o Brasil fosse governado por dois homens, José Alencar e eu, que estivemos no “balaio” daqueles que tiveram menos oportunidades no país. Nem o José Alencar nem eu temos diploma universitário. Mesmo assim, o José Alencar se transformou num líder empresarial muito bem-sucedido e eu me

¹¹¹ Resoluções do XII Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores. Olinda, PE - 14 a 16/12/2001. <http://www.fpabramo.org.br/uploads/resolucoes-xii-encontro.pdf>, acessado em 18 de maio de 2012.

¹¹² Resoluções do II Congresso Nacional. Belo Horizonte, MG - 24 a 28/11/1999. <http://www.fpabramo.org.br/uploads/resolucoesIIcongresso.pdf>, acessado em 18 de maio de 2012.

¹¹³ Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em homenagem ao vice presidente José Alencar pelo recebimento do título de Presidente emérito da FIESP, 10/11/2009. <http://www.youtube.com/watch?v=0ZeCUJALe78>, acessado em 18 de maio de 2012.

transformei num modesto dirigente sindical também bem-sucedido. (...) Eu precisava do José Alencar e ele precisava de mim.¹¹⁴

Era a representação do “casamento entre as classes”. O discurso de Lula estabelecia a união entre um líder empresarial e um líder sindical que, juntos, construiriam “um novo país”, “com oportunidade e menos desigualdades”. Além de uma garantia para a direita, era a representação para grande parte da população que acolhera, como construção hegemônica, a ideia das “oportunidades para todos”. Também a “Carta aos Brasileiros”, documento de compromisso apresentado durante a campanha, serviu para acalmar ânimos, principalmente conservadores e dos grupos dominantes, garantindo que a ordenação das contas públicas seria feita mantendo-as sob controle, assegurando o superávit primário, e principalmente que as mudanças que se julgassem necessárias seriam “feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais”.

Até a vitória eleitoral de Lula havia reticências de grupos dominantes, que logo após, pautavam qual deveria ser o caminho a ser tomado, indicando que se a estabilidade econômica não fosse perseguida nada daria certo.

Não obstante estas formulações, a conjuntura que leva Lula à vitória também se articula com a trajetória das lutas e avanços das demandas e reivindicações dos movimentos sociais de base popular desde o fim da ditadura militar, com rebatimento e suporte do Partido dos Trabalhadores, como observou Virgínia Fontes (Apud DEMIER, 2003: 17). Esta articulação apresenta-se também na formulação de sindicatos e movimentos sociais que, nos primeiros momentos do governo Lula, não ignoravam as alianças com setores conservadores, mas apostam na disputa pelo governo. Essa visão de “governo em disputa” foi pouco a pouco sendo minada. Como fato expressivo assinala-se a desfiliação de sindicatos, de posição mais à esquerda, da Central Única dos Trabalhadores (CUT), fiel ao governo, o qual segue uma política econômica que não rompe com a concepção macroeconômica anterior e permanece no curso de redução dos direitos trabalhistas, notadamente na reforma previdenciária. Entretanto, grande parte da burocracia sindical foi incorporada ao governo. Lideranças sindicais passaram a gerir fundos de pensões e foram indicadas para cargos no governo.

¹¹⁴ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do programa “Acelera Pernambuco”. Palácio do Planalto, 13 de maio de 2003. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/1o-semester/13-05-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-201cacerela-pernambuco201d/view>, acessado em 18/05/2012.

Não é possível deixar passar em branco também que a vitória de Lula em 2002 teve um caráter emocional muito grande. No Rio de Janeiro, a festa oficial do PT para a vitória foi na praia do Leme, zona sul da cidade. Mas outra comemoração foi organizada na Cinelândia, centro da cidade e lugar histórico das manifestações populares. Lá estavam militantes e intelectuais, alguns deles que vinham discutindo os rumos do PT, criticando o distanciamento dos projetos iniciais do PT e da classe trabalhadora, que comemoravam a trajetória e enfim a vitória de anos de batalha, ainda que frases ditas aos montes fossem: “Tá bom, eu sei. Mas amanhã a gente volta a discutir isso.”, Arguto nos discursos, Lula citou figuras importantes na história do PT e na luta militante de esquerda do Brasil, na Avenida Paulista, em pronunciamento retransmitido em telão na Cinelândia, e provocou ainda mais emoção. Ali, estavam reunidas bandeiras e camisas vermelhas, embora na campanha tenham circulado mais, e também se apresentassem em maior número na festa oficial as bandeiras brancas com a estrela do partido em vermelho. A posse foi também uma grande festa em Brasília. No geral, a vitória de Lula causou um arrebatamento, com a simbologia do trabalhador chegando ao poder, noticiada também por todo mundo em grandes coberturas jornalísticas.

O primeiro governo Lula, foi iniciado com pressões de grupos dominantes preocupados com uma possível mudança radical nas diretrizes econômicas. O governo, no entanto, nomeou uma equipe econômica ortodoxa para o Banco Central e Ministério da Fazenda, que elevou a taxa de juros e promoveu cortes no investimento público perseguindo um superávit primário elevado, maior ainda do que a recomendação do Fundo Monetário Internacional. A grande mídia permaneceu no ataque a Lula, e a seu governo. O escândalo do Mensalão, que articulava propina para garantir maioria na Câmara, expôs também a prática de “caixa dois”, desde o período de campanha eleitoral. A prática de compra de votos no Congresso não era novidade do Governo Lula. A doação para campanhas em troca de favores é algo recorrente em todas as esferas governamentais. E neste jogo político o PT não fugiu à prática corrente.

Não há dúvida de que este foi um período de abalo do governo. Entretanto o retorno do crescimento econômico, sobretudo nas exportações de *commodities* (de maneira especial de soja e minério de ferro), respondendo às demandas chinesas, e um cenário internacional prévio a explosão da bolha dos Estados Unidos da América, que mantinha os juros por lá artificialmente baixos, garantiram que esse abalo não desestruturasse o

Governo Lula. O crescimento do Produto Interno Bruto de 4,3%, entre 2004 e 2006, garantia um cenário de recuperação econômica contrastante com o PIB de 2,3%, dos oito anos do Governo Fernando Henrique, possibilitando também o aumento de recolhimento de receitas (ANDERSON, 2001: 28).

O programa Bolsa Família, instituído como medida provisória em outubro de 2003¹¹⁵, reuniu programas anteriores (Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, Programa Auxílio-Gás e Programa Nacional de Acesso à Alimentação) e ampliou a abrangência de cobertura, sendo apresentado como um “programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País”¹¹⁶. O programa estipulava, em seu primeiro momento, o pagamento máximo, considerando muitas variáveis, de R\$50,00 por família, possibilitando ainda que cada família, pudesse receber até três benefícios, cobrando em contrapartida a frequência escolar de crianças e adolescentes até os 15 anos de idade, independentemente da quantidade de membros ou de crianças e adolescentes, acima de três por família¹¹⁷. Não cabe aqui fazer análise de impacto de redução da pobreza vinculado a este programa, mas pontuar o baixo custo efetivo deste programa aos cofres da União e o elevado impacto político do mesmo, e que vinculado ao aumento sequencial do salário mínimo e aumento de disponibilidade de crédito ampliava o mercado consumidor. Outras medidas, como por exemplo, o aumento do acesso à universidade, fundamentado preferencialmente na transferência de recursos públicos às universidades privadas, através do Programa Universidade para Todos (PROUNI), concorreram para um sucesso popular do Governo Lula, traduzido nas urnas pela sua recondução no pleito de 2006.

Retomando a discussão sobre a criação de uma nova sociabilidade, como debatida alguns parágrafos atrás, se o governo Fernando Henrique apontava para a ampliação de espaços de participação social foi no governo Lula que estes se concretizaram. O apoio popular e o atrelamento da burocracia sindical ao governo possibilitaram, sem muitos problemas, multiplicar os espaços de participação, multiplicando em encontros e conferências a produção de uma gama enorme de debates e

¹¹⁵ MEDIDA PROVISÓRIA Nº 132, DE 20 DE OUTUBRO 2003, convertida na LEI No 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004.

¹¹⁶ <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>, acessado em 20/05/2012.

¹¹⁷ O programa recebe alterações posteriores, entre 2007 e 2012. Ver em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm, acessado em 20/05/2012.

indicações, nas mais variadas áreas – saúde, educação, segurança pública, comunicação, saúde ambiental, entre outras –, cujos encaminhamentos foram ignorados por este mesmo governo. O Governo que mais fomentou a participação popular através de muitas conferências, na história deste país (para usar o jargão dos discursos do próprio presidente Lula), foi o que mais facilmente desconsiderou ou deslocou a maioria das demandas. Obviamente, esta assertiva deve ser compreendida no contexto de que este governo foi o que mais amplamente acolheu as demandas por mais espaço de participação, possibilitou e fomentou a existência destes espaços, sem, no entanto, tornar efetivas suas resoluções. No fim das contas tornou-se mais importante parecer participativo do que efetivamente sê-lo.

Parece um contrassenso, mas não é. Explicar como esse governo conseguiu fazer isso, não constitui tarefa fácil. E não garantimos que este estudo consiga as respostas para tal. Aqui se propõe apontar, em aspecto específico da política governamental, na implantação do PAC Manguinhos, os mecanismos utilizados que concorreram para a construção hegemônica do período Lula.

O estudo desenvolvido por pesquisadores do Centro de Estudos dos Direitos Humanos da Cidadania (CENEDIC) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, apresentados nas obras *A Era da Indeterminação* (2007) e *Hegemonia às Avessas* (2010) apontam caminhos de análise para este problema que nos colocamos. Aproximamo-nos de alguns pontos das reflexões desenvolvidas por Chico de Oliveira, na formulação do que seria uma “hegemonia às avessas”. As palavras de Ruy Braga apresentam a formulação:

(...) no momento em que a “direção intelectual e moral” da sociedade brasileira parecia deslocar-se no sentido das classes subalternas, tendo no comando do aparato de Estado a burocracia sindical oriunda do “novo sindicalismo”, a ordem burguesa mostrava-se mais robusta do que nunca. A esse fenômeno em que parte “dos e baixo” dirige o Estado por intermédio do programa “dos de cima” Chico chamou de “hegemonia às avessas”. (OLIVEIRA, BRAGA e RIZEK, 2010: 4)

Estabelecendo um paralelo entre a vitória de Lula e do Congresso Nacional Africano (CNA), com a ascensão de Nelson Mandela, derrotando o *apartheid* na África do Sul, Chico de Oliveira percorre um caminho de afirmação de que estas vitórias legitimaram as relações de exploração características do capitalismo, ao contrário de romper com elas.

As classes dominadas do país, que se confundem com a população negra, derrotaram o apartheid, um dos regimes mais nefastos do século XX, mesmo levando em conta que o século passado conheceu o nazifacismo e o arquipélago gulag. E, no entanto, o governo sul-africano oriundo da queda do apartheid rendeu-se ao neoliberalismo. As favelas de Johannesburgo não deixam lugar a dúvidas. Assim, a liquidação do apartheid mantém o mito da capacidade popular para vencer o temível adversário, enquanto legitima a desenfreada exploração pelo capitalismo mais impiedoso. (OLIVEIRA, BRAGA e RIZEK, 2010: 24)

No Brasil, a “direção moral” que assume o poder com a vitória do PT e de Lula, construída na resistência à ditadura, e no estabelecimento da questão da pobreza e da desigualdade como central no plano político, parece “borrar” o preconceito de classe e a desigualdade ao assumir o governo (OLIVEIRA, BRAGA e RIZEK, 2010: 24). A desigualdade desaparece enquanto conflito de classe e passa a ser apresentada como problema administrativo. Enfim, as “vitórias políticas, intelectuais e morais ‘dos de baixo’ fortalecem dialeticamente as relações sociais de exploração em ‘benefício dos de cima’” (OLIVEIRA, BRAGA e RIZEK, 2010: 4).

A formulação de Gramsci sobre hegemonia, tomada de Marx e Engels, estabelece um composto de dominação através da combinação de *coerção* e *consenso*. Combinação essa não entendida necessariamente como equilíbrio entre estas duas esferas, as quais devem ser analisadas em cada contexto histórico na construção da hegemonia. A *coerção* ligada ao aparato de repressão, enfaticamente como dominação pela força, exercida pelo Estado, também pelo funcionamento regular do conjunto dos aparatos estatais. E o *consenso* expressado pelo convencimento-consentimento, resultado justamente da “adoção” de uma visão de mundo de grupos que se impõem através de sua atuação política, cultural e ideológica. Isto é, o consenso se estabelece como produto da luta de classes, onde a ideologia das classes dominantes são espreiadas e passam a ser partilhadas pelas classes dominadas, coletivizando demandas, interesses e verdades particulares como gerais e únicas. Assim dito, distanciamo-nos da afirmativa de Chico de Oliveira de que o processo de construção hegemônico no governo Lula faz desaparecer o elemento força da equação “força + consentimento” (OLIVEIRA, BRAGA e RIZEK: 2010: 27). Conquanto os elementos de consenso sejam supervalorizados eles não eliminam os elementos de coerção. O aparato estatal com o discurso de pacificação, para ficar em apenas um exemplo, exerce essas duas dimensões. O esforço de paz, como presente em

variados momentos históricos, traduziu-se energicamente como esforço de guerra. E a repressão exercida com os *caveirões*, nas favelas cariocas, não nos deixa esquecer essa dimensão.

Entendendo que Chico de Oliveira, como ele mesmo expressa, encontra dificuldades no estabelecimento de um nome ou mesmo conceito que consiga explicar como se dá a hegemonia no Governo Lula, achamos muito interessante sua formulação de “hegemonia às avessas”. Não nos serve dizer que ocorreu a capitulação daqueles que eram trabalhadores ao chegar ao poder. Para Chico de Oliveira a hegemonia às avessas seria o consentimento transformado em seu avesso onde

Não são os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes – os capitalistas e o capital, explicitamente – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a “direção moral” não questione a forma de exploração capitalista. (OLIVEIRA, BRAGA e RIZEK, 2010: 43).

Entretanto, ainda não estamos seguros desse caminho, nem chegamos a uma formulação consistente do que ocorre. Tendemos a retomar as formulações de Gramsci, de que as frações de classes dominantes só se configuram como bloco no conflito de classes, e de que tais frações, estabelecidas como dominantes anteriormente à ascensão de Lula permanecem hegemônicas, ainda que tenham acolhido em sua disputa interna não só alguns representantes das classes dominadas, que se combinaram a seus interesses, como também demandas das classes subalternas, vislumbrando e tornando possível o recrudescimento da exploração capitalista com essa nova forma de organização. Em nossas análises, entendemos que as classes dominantes concordam que um representante das classes subalternas/dominadas seja o “enunciador” dos valores dominantes, aumentando com isso a possibilidade de que tais valores – de um grupo – se tornem universais, de forma ainda mais eficaz, porque ocultos simbolicamente, são declarados por um “igual”. É possível que seja uma nova forma de organização da dominação, de construção hegemônica, para a qual ainda não possuímos caracterização consistente. Continuamos na busca de caminhos explicativos, mais do que conseguimos percorrê-los até aqui.

O que veremos adiante é a análise do que acontece na implantação do PAC Manguinhos, articulando esferas analíticas, específica e geral.

2. Sociedade Civil e processos de negociação na intervenção urbana

Aproximando-nos da questão urbana, e de nosso estudo específico de implementação de políticas públicas em favelas, é necessário lembrar que ocorreu uma trajetória de municipalização das esferas de decisão sobre as políticas para as cidades, a partir da década de 1990, período que analisamos com foco mais ampliado em páginas anteriores. Resultado de lutas travadas no processo de redemocratização do país, em contraposição ao autoritarismo e centralização de poder do período da Ditadura Militar, e em defesa de uma proximidade e ampliação da participação das esferas de decisão, a descentralização político-administrativa que atribui ao município a ampliação da importância de seu papel teve como marco a Constituição Federal de 1988.

Além disso, a nova Constituição abriu possibilidades para que se criassem mecanismos de participação e democratização como o plebiscito, o referendo, os projetos de iniciativa popular, o controle do orçamento público e outras medidas que privilegiam as câmaras municipais e fortalecem os municípios. (CORREIA, 2003:155)

No entanto, alguns autores, como BAVA (1995) e Correia (2003) já apontaram que a descentralização não garante a democratização das relações Estado-Sociedade Civil. É preciso ressaltar que o aparato jurídico e legislativo estruturado a partir da constituição de 1988, sobretudo o estabelecimento da função social da propriedade vinculada a função social da cidade, que deveria ser explicitado nos planos diretores municipais, são efetivo e significativo avanço e mantêm abertas as possibilidades de atuação dos movimentos sociais urbanos. Entretanto o que assinalamos é que estes instrumentos, por melhores que sejam, não são exclusivamente suficientes para promover efetiva transformação no panorama político de participação social.

O exaustivo exercício do Ministério das Cidades (criado em 2003) na elaboração de normas e diretrizes de política urbana, habitação e saneamento, sustentadas na participação social, como dizem seus documentos, não garantiram efetivo partilhamento das decisões entre diferentes grupos sociais. Por outro lado, a criação de variadas comissões e conselhos, nas diferentes escalas de governo, diluíram a realidade efetiva de participação tornando-a rarefeita.

Os dados de pesquisa nos possibilitam afirmar que a existência de normas garantidoras da participação popular não foram suficientes para que as decisões políticas as

modificassem no decorrer do processo de implementação do PAC Manguinhos. Exemplo disso foi a estruturação de um complexo quadro (Quadro 7) de controle de liberação de recursos que deveria ter como contrapartida a verificação de execução das obras e do trabalho social, conforme apresentado pelo Ministério das cidades no ano de 2007. Tais exigências foram abandonadas no segundo semestre de 2008 com a liberação de 40% dos recursos sem avaliação prévia de execução. Liberação pautada pela pressão das empreiteiras para maior facilidade na utilização dos recursos coadunada com a demanda dos governos, das três esferas, no sentido de acelerar o processo de obras¹¹⁸.

Da mesma forma, normas do Ministério das Cidades, do governo Estadual e municipal não foram suficientes para garantir que a população local participasse ativamente na definição da política pública de urbanização destinada àquela localidade e seu processo de implementação. O controle e a definição dos gastos públicos na implementação do PAC Manguinhos não passou por referendo suficiente, a nosso ver, ainda que duas audiências públicas tenham sido realizadas ainda no período anterior ao início das obras. A questão aqui é na forma de estruturação deste fórum, que deveria ser entendido como instância de participação social. As audiências restringiram-se efetivamente a apresentação dos projetos previamente delineados com pouco espaço de tempo destinado ao debate. As demandas de questionamento, de informações, ou mesmo de contraposição a execução da elevação da linha férrea foram recolocadas na audiência seguinte e em tantos outros fóruns sem lograr modificação efetiva no traçado da implementação das obras de urbanização do Complexo de Manguinhos¹¹⁹.

Em relação a participação consta nas diretrizes gerais, no item dois do artigo 2º do Estatuto da Cidade a seguinte afirmação:

II – Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (Lei nº10.257/2001)

¹¹⁸ Entrevista não gravada realizada com 3 técnicos da Caixa Econômica Federal responsáveis pela fiscalização e liberação de recursos para o PAC Favelas. Preservada a identidade dos depoentes a seu pedido, ressaltando suas categorias profissionais: cientista social, arquiteto e engenheiro. (outubro de 2008)

¹¹⁹ Ata de audiência pública do Complexo de Manguinhos EMOP Nº. 03/2007, realizada no auditório do Departamento de Estradas e Rodagens – DER, em 27/09/2007. Anotações de campo da Audiência Pública – PAC Manguinhos, realizada na Câmara Municipal do Rio de Janeiro em 23/10/2007.

Seguindo essa diretriz o texto das *Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários (2007-2010)*, do Ministério das Cidades definiu que

O trabalho social na urbanização de assentamentos precários ou de favelas deve garantir condições para o exercício da participação comunitária e para a elevação da qualidade de vida das famílias residentes na área do projeto, se expressa e se desenvolve através de um conjunto de ações e atividades que buscam promover a mobilização e organização das comunidades, a educação sanitária e ambiental e a implantação de atividades voltadas à geração de trabalho e renda. (Ministério das Cidades, 2007)

As indicações sobre a necessidade de garantia de condições para participação comunitária e promoção de mobilização e organização comunitária, não explicitaram como, efetivamente, essa participação se realizaria. O jogo político permitiu estabelecer quais as instâncias de participação, e seu rol representativo, de acordo com os interesses daqueles que dominam o processo. Para efeitos de apresentar o cumprimento da legislação, as práticas reduziram-se apenas a existência do espaço de encontro, sua comprovação através do registro de convocação, ata, e até fotos. Tais provas consolidam seu cumprimento das funções descritas nas leis, regimentos ou manuais: o conteúdo é o que menos importa.

Passaremos agora a análise dos espaços de organização social, anteriores à implementação do PAC e estabelecidos a partir dele.

2.1 Organização Comunitária e o PAC Manguinhos

Observamos as organizações comunitárias de Manguinhos no contexto de implementação do PAC, sobretudo entre os anos de 2007 e 2009, e classificamos principais três grupos de atuação - o Fórum Social de Manguinhos, as Associações de Moradores¹²⁰, e a Comissão de Moradores de Vila Turismo – que ao longo do período convergiram e distanciaram-se conforme se verá adiante.

¹²⁰ As Associações de Moradores que se envolveram no processo de negociação do PAC representam 13 localidades de Manguinhos: Parque João Goulart; Parque Oswaldo Cruz/Amorim; Parque Carlos Chagas/Varginha; Samora Machel; Nelson Mandela; Embratel; Mandela de Pedra; Vila União; Vitória de Manguinhos/CONAB; Vila São Pedro; Comunidade Agrícola de Higienópolis; CHP2; e CCPL.

A criação do Fórum do Movimento Social para o Desenvolvimento Equitativo e Sustentável de Manguinhos (FMSDES), conhecido pelo nome mais curto como Fórum Social de Manguinhos (FSM), foi resultado das mobilizações e debates, seminários entre outros encontros do movimento Agenda Redutora de Violências no Local (ARV). Articulada inicialmente como Agenda Redutora das Violências em Manguinhos (ARVM) vinha desde 2003 reorganizando o movimento social local na busca de análises e estratégias de enfrentamento do “estado/território de exceção e de violência estrutural/institucionalizada” (Madureira et al, 2008: 3), reunindo “moradores de Manguinhos, associações de moradores, de mulheres, organizações educativas, culturais, de juventude, cooperativas de trabalho, de artesanato, sindicatos como dos servidores da Fiocruz, entre outros” (Idem), em encontros semanais, seminários, e na construção do *Caminho da Paz com Garantia de Direitos*. Evento intersetorial que ocupou, por três edições, a Rua Leopoldo Bulhões, transformando a chamada “Faixa de Gaza” em área de atividades culturais de lazer. Segundo Madureira et al (2008)

Essa articulação intersetorial também deu ensejo estratégico à construção de um Conselho de Desenvolvimento Regional Sustentável. No entanto, a proposta ficou paralisada diante de dois obstáculos: a dificuldade dos agentes públicos e privados em assumir um posicionamento frente à questão da violência institucionalizada (em específico, frente à violência policial) e a forma de organização do tecido social local, na ARV, que não correspondia às especificidades exigidas pela ampliação da área de interlocução com os agentes sociais públicos e privados, pois o exercício da cidadania coletiva estava restrito pelo déficit de investimentos sociais para ações estruturantes de formação de capital sócio-organizativo. (Madureira et al, 2008: 3)

Em 2006, após intensos tiroteios ocorridos no entorno da Ensp/Fiocruz, foi criado o Fórum de Ação contra a Violência ENSP/Fiocruz. Este Fórum foi criado em contexto extremamente violento e após um suposto ataque proposital à sala do diretor da ENSP. Não há confirmações sobre esta informação, mas havia grande tensão quanto a determinação da Fiocruz em acatar decisão do Tribunal de Contas da União de rescisão de contrato com a Cooperativa de Trabalhadores de Manguinhos (COOTRAM)¹²¹. O TCU havia reiterado em 2005¹²² a determinação de rompimento de contrato unilateral da Fiocruz

¹²¹ A COOTRAM foi criada em 1994.

¹²² Ata Nº 8, DE 22 DE MARÇO DE 2005, da sessão ordinária, do Tribunal de Contas da União, Secretaria-Geral das sessões, Primeira Câmara. <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2045414.PDF>, acessado em 30/05/2012.

com a COOTRAM, com base no não cumprimento de licitação para a contratação de serviços de jardinagem, limpeza e manutenção predial. Os argumentos “de que a contratação propiciaria a inclusão social das comunidades vizinhas, mediante sua capacitação para o mercado de trabalho”¹²³ e a afirmação de que ao agir assim a Fiocruz estaria “colocando em prática o art. 23 da Constituição Federal, que inclui entre as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o combate às causas de pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”¹²⁴ não foram aceitos pelo TCU, classificando estes como argumentos genéricos de cunho social. E ainda, que tais argumentos não poderiam esquivar a atuação da Fiocruz do “cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, isonomia, impessoalidade e eficiência, de obediência obrigatória pela administração pública direta e indireta, e norteadores das licitações”¹²⁵. Além do não cumprimento da lei de licitação, outro ponto de tensão eram os indícios de um controle da COOTRAM, ou mesmo uma relação muito próxima de seus controladores, com o tráfico local. A revogação do contrato levou a contratação da Empresa Techno- Service - cessão de mão de obra LTDA que, absorveu os trabalhadores vinculados a COOTRAM. Esta empresa deixou de honrar os pagamentos e declarou falência, deixando os trabalhadores sem os pagamentos referentes a férias e décimo terceiro e ainda muitos desses trabalhadores não receberam suas carteiras de trabalho com a devida rescisão do contrato de trabalho. A presidência da Fiocruz interveio nesse processo e a empresa NOVA RIO - Serviços Gerais LTDA assumiu a prestação de serviços, absorvendo também os trabalhadores da antiga COOTRAM. No dia 2 de dezembro de 2009, os trabalhadores de limpeza e conservação promoveram uma manifestação na Rua Leopoldo Bulhões, reivindicando a solução dos problemas enfrentados. A repressão feita pela polícia militar, 22º batalhão e Batalhão de Choque, com o uso de cassetetes, balas de borracha, gás lacrimogêneo, gás de pimenta e armas de choque, ocorre rapidamente, inclusive com a entrada de policiais no Campus da Fiocruz em perseguição aos manifestantes. Alguns servidores da Ensp e um Vice-presidente da instituição saíram em defesa dos trabalhadores terceirizados e exigiram a saída da polícia. Os trabalhadores se reorganizaram e seguiram até o Castelo Mourisco, sede da presidência da Fiocruz, e foram recebidos na escadaria pelo Vice-presidente Pedro Barbosa. Seis lideranças comunitárias estavam presentes e

¹²³ Idem.

¹²⁴ Idem.

¹²⁵ Idem.

alguns trabalhadores solicitam que uma dessas lideranças falasse como intermediador, e inclusive pedindo que não ocorresse retaliação aos envolvidos na manifestação. O vice-presidente da Fiocruz afirmou que seria buscada uma solução para o pagamento dos atrasados e que não haveria nenhum tipo de retaliação.

A apresentação destes episódios serve-nos para demonstrar a relação imbricada entre os moradores de Manguinhos e a Fiocruz. O que perpassa também a mobilização destes moradores, muitos deles com vínculos de trabalho com a instituição e que articulados a outros trabalhadores de lá, constroem possibilidades de mobilização que aproximem academia/instituição e as lutas das favelas. Cabe ainda para pontuar que se alguns servidores da Ensp e da Escola Politécnica Joaquim Venâncio acompanharam os trabalhadores teceirizados, como forma demonstrativa de apoio, outros servidores da Fiocruz, em seus postos de trabalho instalados no Castelo, demonstraram um medo social gritante daqueles que representam a favela dentro da Fiocruz. Isso representa um embate dentro da instituição, reflexos das relações gerais da cidade/sociedade, entre aqueles que buscam se afastar de Manguinhos, inclusive com propostas de retirada do Campus da Fiocruz de Manguinhos, e aqueles que entendem a necessidade articulação da instituição com seu entorno. Estes últimos, por exemplo, estiveram envolvidos dentre muitas iniciativas com o projeto de Universidade Aberta¹²⁶, criado em 1993, que possuía como um dos seus objetivos “incentivar o potencial de mobilização e organização da população daquela região [Manguinhos] na busca por melhorias na qualidade de vida dentro da própria comunidade” (MACHADO, 2004: 99). Os debates gestados neste projeto, como melhoria da qualidade ambiental, das condições de saúde, de renda, além do foco cultural, fomentaram a criação da COOTRAM¹²⁷ envolvendo as

(...) comunidades através das Associações de Moradores e profissionais da Fiocruz ligados ao Universidade Aberta, mas aglutinou esforços também de profissionais de outras instituições, como a Fundação Banco do Brasil, o Programa Comunidade Solidária e a Coordenação dos Programas de Pós-graduação da Engenharia/COPPE/UFRJ” (MACHADO, 2004: 99).

¹²⁶ Para mais ver Cynamon, S.E. et al, 2002. Universidade Aberta: uma contribuição para a gestão ambiental sustentável. In: Zancan, L. et al (orgs.). Promoção da saúde como caminho para o desenvolvimento local: a experiência em Manguinhos-RJ, pp. 79-97, Rio de Janeiro: ABRASCO/FIOCRUZ.

¹²⁷ Para saber mais sobre a COOTRAM, entre 1994 e 2004, ver MACHADO, Roger Elias Bernabé. O cotidiano de trabalho de cooperativados no serviço de limpeza: um olhar sobre a inserção da comunidade de Manguinhos na Fundação Oswaldo Cruz / RJ. Dissertação de mestrado. Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana, ENSP/Fiocruz. 2004.

Sem deixar de notar os problemas encontrados no caminho, vinculação da cooperativa com o tráfico local, o desenvolvimento de uma estrutura autoritária e patronal nas relações de trabalho, fugindo dos princípios do cooperativismo, os quais levaram, juntamente a decisão do TCU, à impossibilidade da existência da COOTRAM, grupos de servidores não abandonaram a visão de que era necessária uma vinculação da instituição pública com a realidade de seu entorno.

Assim, o Fórum de Ação contra a Violência ENSP/Fiocruz que inicialmente pautou-se na discussão da violência ampliou seu foco para o debate sobre saneamento, redirecionando sua atuação para outras formas de violência, buscando desviar-se do estigma para a garantia de direitos básicos da população de Manguinhos. Este Fórum somou-se às atividades desenvolvidas pela Agenda Redutora de Violências, juntos articularam encontros de servidores da Fiocruz, lideranças comunitárias e moradores de Manguinhos. A atuação conjunta desses grupos promoveu dois seminários, dentre eles o realizado em dezembro de 2006, com a presença de Cezar Scherer, coordenador da Unidade Gestora de Projetos da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades¹²⁸. O movimento social de Manguinhos aponta este evento como fundamental para a realização do PAC em Manguinhos.

O Fórum social de Manguinhos foi criado em março de 2007 como “uma organização autônoma e horizontal da sociedade civil, sem formalidade jurídica, que tem como razão de ser a ativação da cidadania direta para a promoção, defesa e garantia dos direitos sociais” (Madureira et al, 2008: 4-5). O texto *A construção de redes sociais de Manguinhos frente ao desafio da desterritorialização das políticas públicas*, elaborado por Madureira et al, todos componentes do Fórum, e exposto no VI Encontro Internacional Fórum Paulo Freire, realizado em 2008, busca apresentar o processo de construção e consolidação do Fórum, e aponta o PAC como um acelerador do processo de reorganização do movimento social em Manguinhos, identificando que esta reorganização acentuou as “contradições internas, tornando visíveis os vetores que tendiam à manutenção do paradigma calcado no binômio domínio de territórios fragmentados/clientelismo político” (Madureira et al, 2008: 4). Segundo estes autores o Fórum Social de Manguinhos

Contribui para a instituição e a qualificação participativa de políticas públicas e, neste processo dialético, vêm qualificando o

¹²⁸ Seminário apresenta programas para Manguinhos. Notícias ENSP, publicada em 19/12/2006. <http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/materia/index.php?matid=2427>, acessado em 05/09/2009.

próprio movimento social local, na tensão entre as ofertas do modelo político tradicional clientelista, ancorado pelo marco da “democracia estatística” como governo da maioria, e as perspectivas instituintes de construção de um modelo de democracia e desenvolvimento social fundamentadas na perspectiva histórica emancipatória dos Direitos Humanos.

Percebi, no trabalho de campo, que a função de formação e construção de um movimento social que rompesse com a relação clientelista entre governo e movimento de moradores de favela, entrou em choque muitas vezes com o processo de negociação do PAC que reificou o tratamento das questões de modo individual com lideranças específicas. A aproximação e distanciamento de determinados presidentes de associações de moradores se dava na perspectiva de diminuição ou ampliação do poder de barganha individual, que cada um deles teve durante o longo processo de implementação do PAC. Isto é, quando estes presidentes percebiam suas negociações individuais surtindo pouco efeito, retornavam ao Fórum para uma atuação mais ampliada. Quando os mesmo percebiam que esta atuação ampliada poderia ferir “seu bom relacionamento” com o poder governamental, distanciavam-se.

O FSM articulou-se com grande participação de funcionários da Fiocruz. Ocupou espaço quase permanente em uma sala da ENSP/Fiocruz, com algumas exceções de reuniões nas localidades de Manguinhos. Enquanto no ano de 2007 foram realizadas reuniões nas localidades de Manguinhos, com a participação expressiva de moradores, cerca de 200 em cada uma delas, os encontros ao longo de 2008 e 2009, ocorridos na Fiocruz, contavam em média com 25 presentes, com algumas exceções que reuniram mais de 50 pessoas. Integrantes mais orgânicos do Fórum relataram que tensões com o tráfico de drogas impediram a realização de reuniões nas localidades e forçaram o retorno para dentro dos muros da Fiocruz. Versão contestada por outros integrantes, de presença mais esporádica nas reuniões. Ao longo do trabalho de campo evidenciaram-se tensões entre tráfico e reivindicações em relação a implementação do PAC, porém com intensidades diferentes ao longo do tempo. Ocorreram momentos mais calmos, de menor intensidade dos embates com o governo estadual, mas paulatinamente o que presenciamos foi uma tentativa de afastamento das lideranças ligadas ao Fórum dos processos de negociação. A dificuldade, ou melhor, a não disposição do governo estadual de lidar com o movimento organizado coletivamente fez-se sentir também pelo atrelamento a lideranças que

desejavam barganhar individualmente, algumas delas ligadas ao poder local do tráfico de drogas, silenciando outras lideranças que apostavam em atuação mais coletiva.

A participação social em áreas de favelas é limitada pela forma como se estrutura a violência - do varejo das drogas e da atuação policial - nestas localidades.

Abordar o tema da violência em favelas possui dois problemas fundamentais: o primeiro metodológico, tendo em vista que trabalhamos com temas muito atuais, encontramos limitações que em última instância afetam a segurança daqueles que estão envolvidos na pesquisa; o outro se expressa numa preocupação de abordagem que não integre uma produção predominante de estudos que se dispõem a analisar territórios favelizados priorizando esta temática (VALLADARES e MEDEIROS: 2003), reificando um olhar único sobre esta realidade, que tem servido para subsidiar um discurso que criminaliza a favela e seus moradores.

Por outra feita, não podemos nos furtar a analisar os limites impelidos pela violência se nos debruçamos de forma incisiva no debate sobre participação social na implementação de políticas públicas. O que nos leva a essa visão é a forma contundente que diversas práticas de violência têm sido verificadas no trabalho de pesquisa sobre a implantação do PAC Manguinhos.

Assim, notamos, que falar genericamente sobre limitação de participação social é por demais vago. É necessário qualificar o que chamamos de limitação. Aqui abrimos o termo para limitação de uma forma independente de atuação, frente as variadas forças que se impõem. Queremos dizer com isso que vimos, na implantação do PAC Manguinhos, vários cerceamentos feitos pela imposição do tráfico local à fala, à participação e ao ir e vir de lideranças locais nos espaços de participação existente sobre a política de urbanização. E por outro lado acompanhamos uma prática de alinhamento entre governo do estado e lideranças locais de forma que revigoram práticas de tipo clientelista, mas com um elemento a mais: o trafico de drogas.

Tendo em vista a escalada do domínio de territórios por grupos armados ligados ao varejo da droga a partir da década de 1990, ocorreu modificação na forma de atuação de lideranças nas favelas entre as décadas de 1980-2000? Os diferentes governos, na implementação das suas políticas públicas, reconhece os territórios como dominados pelo tráfico e realiza negociação com este de forma direta ou indireta? Lideranças locais necessariamente se submetem às decisões do poder local do tráfico de drogas? O poder

público se utiliza das forças do tráfico local, através de mais ou menos atuação da polícia na área, para obter menor resistência política das lideranças locais?

Respondemos a essas indagações com as observações feitas, essencialmente, com o de trabalho de campo, associado a bibliografia pertinente sobre o tema e documentos de governo e imprensa, pontuais, que só ganham sentido quando cotejados com as primeiras informações.

A partir da década de 1980 ocorreu uma mudança significativa no perfil do tráfico de drogas do Rio de Janeiro com a introdução em larga escala da cocaína, e a conexão a cartéis internacionais para promover a entrada de desta droga no mercado, articulando-se também com o tráfico de armas¹²⁹. A disputa por território – e pontos de venda de drogas – entre grupos criminosos, e destes com a polícia, intensificou-se com o uso de armamento pesado, na busca pelo controle de favelas, conjuntos habitacionais, loteamentos irregulares e bairros periféricos pobres (LEITE, 2008:115-116).

A socióloga Márcia Leite, levando em consideração a pesquisa que teve como resultado o livro *Vida sob Cerco* (SILVA et alli, 2008), aponta um aumento significativo da violência em favelas nos anos 1980/1990,

E que isto levou seus moradores a vivenciar cotidianamente situações de perigo e risco e a experimentar sentimentos de medo e insegurança que alteram suas rotinas cotidianas e interferem em suas formas e redes de sociabilidade, bem como nas relações que entretêm com os habitantes de outros territórios das cidades (LEITE, 2008:116)

A reflexão da autora demonstra que o repertório simbólico sobre as favelas abrange outros territórios – conjuntos habitacionais, loteamentos irregulares, bairros periféricos pobres – não mais referidos à relação de “precariedade de equipamentos urbanos e estatutos de propriedade da terra/moradia específicos, mas, sobretudo, ao estigma da marginalidade, desordem e violência que o recobre, transformando os favelados em arquétipo das “Classes perigosas”. A autora aponta, com razão, o surgimento dessa expressão durante a República Velha como forma de identificação dos grupos subalternos, distanciando esse momento de criminalização do movimento operário e sindical, e a disciplinarização do trabalho, do que ocorre nos anos 1980/1990. Ela considera ocorrer uma perda da dimensão política pelo enfraquecimento da classe trabalhadora, que não mais é percebida como perigosa. Neste raciocínio, as “classes perigosas” seriam os moradores

¹²⁹ Não é objeto dessa pesquisa analisar este processo de articulação do tráfico de drogas carioca e os cartéis internacionais. Para mais ver: ZALUAR, 2004;1998;1996;1995; e MISSE, 1999;1998.

de favelas distanciados de seu caráter de trabalhadores, e associados a uma tipificação, no imaginário social, ligada ao crime violento. Neste ponto discordamos da autora. A fragilidade política da classe trabalhadora, em termos de organização e representação, não anula sua existência real e o distanciamento de favelados da sua dimensão de trabalhador é também mecanismo de controle sobre a classe. O medo da “violência da favela”, no imaginário carioca, ocorre atrelada a uma disciplinarização de seus moradores. Por exemplo, através da oferta de transporte especificamente em horários de *rush*, que levam e trazem trabalhadores da Maré, até a Zona sul da cidade, não ofertado nos finais de semana ou outros horários, ou na contenção cotidiana feita pelas forças policiais que homogeneizam moradores e traficantes em incursões violentas que reproduzem o estigma e reforçam a criminalização da pobreza. O conteúdo político de “controle das massas” continua presente, ainda que o aparato de armamentos do tráfico de drogas, tenha dado uma outra dimensão aos conflitos e a percepção de violência na cidade.

Ainda seguindo os passos de Marcia Leite, a identificação das favelas como territórios da violência, e de moradores de favelas como coniventes com o tráfico de drogas, é traduzida com as metáforas de “guerra” e “cidade partida”, levando a discussão da violência para um campo moral, em que os moradores “são tomados como cúmplices dos bandidos pela via da relação de vizinhança, parentesco, econômicas e da política local”. Instala-se uma percepção de “moralidade duvidosa”, onde a submissão

à chamada “lei do tráfico” vem sendo percebida como uma escolha entre esta e a “lei do país, como uma opção por um estilo de vida que rejeitaria as normas e os valores intrínsecos à ordem social. Para esta formulação, aqui residiria a raiz de uma forte ambiguidade que marcaria as relações dos moradores de favelas com as redes criminosas sediadas nesses locais, levando-os a buscar proteção e apoio destes, bem como a protegê-los da polícia. (LEITE, 2008:117)

A intensa difusão dessa caracterização social criminaliza os moradores de favelas e justifica uma atuação policial truculenta que possui no confronto direto com os traficantes a promoção de uma “guerra” contra as favelas e seus moradores, apoiada, significativamente, pelo restante da cidade. Também essa criminalização compromete a formalização de denúncias e reivindicações dos moradores de favelas e desqualifica a legitimidade da sua representação. Apoiadas no entendimento de “moralidade duvidosa” dessa população, as instituições estatais agem com lentidão ou descompromisso. As organizações coletivas de moradores de favelas são afetadas duplamente, pela atuação

violenta do tráfico de drogas que, no controle de território e pela imposição do medo, submetem estas instituições às suas ordens, e pela criminalização generalizada feita pela mídia e autoridades públicas que julgam previamente qualquer movimento reivindicatório como orquestrado pelo tráfico local.

A variada gama de lideranças locais em Manguinhos é impactada por todos esses estigmas e pressionada pelo tráfico e pelo poder público de diferentes formas. Existem lideranças mais próximas aos desígnios do tráfico, e também aquelas infladas por ele próprio, que estende seu braço de poder a própria representação em associações de moradores. As atuações que se colocaram como representação mais independente foram sufocadas internamente, pelo tráfico, e externamente pelo poder público, durante a implantação do PAC Manguinhos.

O mais grave, e que é preciso ser notado, é que o poder público não é “puro” e ingênuo, muito menos distanciado por completo das forças que se impõem localmente. Representantes do governo sabiam perfeitamente, e isto foi apurado durante o trabalho de campo, que determinadas lideranças funcionavam como braços do tráfico e que faziam por exemplo, manipulações no quantitativo de famílias de determinada localidade, beneficiando famílias de traficantes, inclusive daqueles que se encontram presos, além de se utilizarem dessa manipulação para comercialização de novas unidades habitacionais¹³⁰. Esta manipulação não impedia, nem expunha as contradições de implantação do PAC. Não questionava a elaboração, abrangência do projeto, ou a sua forma de implementação. E o poder público fez escolhas nas negociações pelo que era escuso e não pelo diálogo ou negociação que poderia abalar o projeto com reivindicações mais contundentes. Exemplo de escolha, neste momento movido pela relação entre interesses públicos e privados (das construtoras) foi o cargo dispensado a irmão de traficante preso, que agia em nome da família ligada ao tráfico, para coordenar a segurança do canteiro de obras. O poder delegado a essa pessoa assegurava controle sobre a mão de obra, inclusive na contratação e demissão de trabalhadores. Essa relação íntima garantia interesses de todas as partes. Favorecia ainda mais o controle territorial e simbólico do tráfico e acalmava instâncias

¹³⁰ Uma das lideranças de Manguinhos foi presa em janeiro de 2012, exatamente sob essas acusações. *Líder comunitário é preso acusado de vender casas do PAC em Manguinhos, no RJ*, 20/01/2012. <http://noticias.r7.com/videos/lider-comunitario-e-presos-acusado-de-vender-casas-do-pac-em-manguinhos-no-rj/idmedia/4f19ef0a3d147fc77e1ef3e4.html>, acessado em 21/01/2012; *Líder comunitário é preso acusado de vender casas do PAC, diz polícia*, 20/01/2012. <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/01/lider-comunitario-e-presos-acusado-de-vender-casas-do-pac-diz-policia.html>, acessado em 21/01/2012.

públicas e as construtoras de que não ocorreria intromissão do tráfico no andamento da implementação das obras.

É preciso deixar claro que não se anula a participação social por completo. O que vimos foi o cerceamento evidente de lideranças com maior exposição, discurso mais crítico e combate mais incisivo às práticas levadas adiante pelo governo estadual, através da fala direta em reuniões, redação de documento, lida no evento Pacto pela Cidadania, e elaboração de dossiês de avaliação da implementação do PAC entregues à Casa Civil e ao Presidente Lula, em dois momentos de visita (lançamento do PAC-Manguinhos e inauguração parcial de obras).

Lideranças mais independentes, ou questionadoras, foram afastadas de seus cargos de presidentes de associação de moradores, exatamente para não interferir nos interesses de parte a parte, como dito. No caso de três localidades de Manguinhos, onde havia três associações de moradores, foi realizada a destituição de presidentes de duas delas, tendo o poder ficado concentrado na mão de apenas um representante¹³¹. Embora permanecessem existindo três associações de moradores, a representação efetiva estava apenas com um presidente de associação que passou a responder pelas três localidades. Ocorreu, pelo menos, mais uma destituição, em outra localidade. Essas lideranças foram ameaçadas, inclusive de morte¹³².

Em entrevista a esta pesquisa uma liderança afirmou que era interesse do governo unificar as associações: “que a área era muito grande então não dava cada uma com um presidente da associação corresponder, se não a eles iam ficar ouvindo quem? Então eles pediram pra unificar. (...) Pra unificar e botar uma pessoa que fale pra todos”¹³³. Esta liderança atribui também o interesse de unificação ao presidente que assume após a destituição dos dois outros presidentes, e afirma que recorre a outras pessoas para ocupar o cargo, “ficar de frente”, mas exerce o poder efetivamente.

O que nos chama atenção é que o cerceamento de determinadas lideranças se dá pela ameaça e constituição do medo anunciado – intimidação – pelo tráfico de drogas, exatamente sobre aquelas mais críticas a forma de atuação do governo do estado. Eleger

¹³¹ Pesquisas sobre a política recente de urbanização de favelas, Favela-Bairro e Bairrinho, apontam uma fragilização dos movimentos e associações de moradores durante a pós o processo de urbanização. Para mais ver FREIRE, 2005; GOMES e FERNANDES, 2009; e SOUSA, 2003.

¹³² Outras lideranças também sofreram ameaças. Algumas delas, ex-presidentes e outras, foram chamadas a conversas com o tráfico local para prestar explicações sobre a sua atuação. Como regra geral, para aqueles que moram e atuam em favelas não há como não atender a esse chamamento sob o risco de intensas retaliações sobre os próprios ou suas famílias.

¹³³ Entrevista com Liderança Q, realizada em 05/01/2012.

outro grupo como interlocutores reconhecidos como legítimos ao mesmo tempo em que outros são cerceados pela força suscita suspeitas sobre o nível de negociação direta ou indireta com os traficantes locais, ou incentivos esquivos para assegurar certo panorama local que beneficie atuação governamental.

Relatos de outro episódio, anterior a este, mencionam negociação direta entre governo estadual e lideranças do tráfico para o desenvolvimento do PAC em Manguinhos sem interferência do “poder local” dos traficantes e tendo como moeda de negociação a possibilidade de transferência de líder do tráfico preso para penitenciária de segurança máxima fora do Estado do Rio de Janeiro, como retaliação. Essas informações foram colhidas durante o trabalho de campo e sob a condição de não registro dos informantes. Com efeito, foi realizada a transferência de um desses líderes do tráfico para a Penitenciária Federal de Mossoró, no Rio Grande do Norte, com a justificativa de que “mesmo preso, exerce forte liderança no Complexo de Manguinhos, gerenciando, inclusive, áreas como transporte de alternativos e associações de moradores”¹³⁴. Não foi possível, entretanto, apurar se a efetivação desta transferência guarda relação direta com as ameaças observadas em 2008 e 2009.

O relato que fazemos sobre a atuação do Fórum Manguinhos perpassa todo esse contexto complexo das lideranças em Manguinhos. E repito, a atuação coletiva via Fórum foi acessada pelas lideranças mais próximas ao tráfico quando seu poder individual de negociação direta com o governo era estreitado. Ainda que, ao longo do tempo as reuniões tenham tido a participação de moradores diminuída conforme as obras de urbanização iam penetrando nas localidades e o aumento cerceamento direto à atuação de algumas lideranças. Ao mesmo tempo o grupo de lideranças, notadamente de presidentes de associação de moradores, inclusive aquela que engolfou outras duas, passou a dispor de um prestígio traduzido na entrada no canteiro de obras para tratar de assuntos cotidianos diretamente com os técnicos das obras, e foram reconhecidas pelo governo do estado e convocadas para reuniões com exclusividade.

¹³⁴ Diário da Justiça de 10/12/2010. Boletim 2010.000248 - 2a. Vara Federal. <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9168565/habeas-corporus-hc-166920-stj>, acessado em 11/10/2011.

Outro grupo, a Comissão de Moradores da Vila Turismo, seguiu um caminho diverso, buscando solicitar a atuação da defensoria pública no que tange a regularização da posse da terra, procurando barrar processos de remoção abusivos naquela localidade. Esta comissão se constituiu por fora da associação de moradores local e na sua atuação conseguiu não entrar em embate direto com aquela. Em muitos momentos os membros dessa Comissão de Moradores participaram das reuniões do Fórum de Manguinhos e contribuíram inclusive para a elaboração do documento sobre as obras do PAC, reivindicando canais de diálogo efetivo, que foi entregue ao governo federal na primeira inauguração de obras, com a presença do presidente Lula.

Esta Comissão realizava reuniões abertas na Igreja Santa Bernadete e promoveu o *Seminário PAC: reivindicações históricas da comunidade e direito à moradia*, no dia 1º de março de 2008. O objetivo do seminário era informar e organizar os moradores sobre seus direitos e as obrigações constitucionais das esferas de governo envolvidos no PAC, e teve a mesa composta por Maria Lúcia de Pontes e Alexandre Mendes, defensores públicos do Núcleo de terras do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro – ITERJ, Miguel Baldes, do Instituto de Direitos Humanos e assessor do Conselho Popular, Padre Luiz Antonio, da Pastoral de Favelas, e Maurício Campos, da Rede de Comunidades e Movimentos contra a Violência. O encaminhamento tirado deste seminário foi a abertura de titulação para reconhecimento de posse, através da Defensoria Pública. Os moradores foram convidados a preencher uma ficha a ser entregue aos membros da Comissão até a data limite de 20 de março, para a efetivação dos processos.

A intenção é nos resguardarmos de qualquer ato arbitrário por parte de órgãos públicos e darmos um passo adiante na defesa do nosso direito à moradia saudável. Como bem disse a defensora pública Dra. Maria Lúcia, indenização não é política de habitação e, em casos como o de Vila Turismo, o que rege a Lei Orgânica do Município é o reassentamento em habitações de qualidade e saudáveis. Ninguém pode ser reassentado a uma distância acima de 1.000(mil) metros de sua antiga residência. Isto é a lei.¹³⁵

A Comissão de Moradores de Vila Turismo também participou na articulação da Audiência Pública da Comissão Desenvolvimento Urbano, da Câmara Federal, realizada em Brasília, no dia 26 de novembro de 2008. Esta audiência reuniu moradores ameaçados de remoções no Rio de Janeiro, em áreas do PAC ou não. Apresentou-se o projeto-piloto de iniciativa do 6º Ofício de Registro de Títulos e Documentos do Rio de Janeiro, em

¹³⁵ Boletim Informativo nº 4, da Comissão de Vila Turismo, de 15 de março de 2008.

parceria com a Defensoria Pública do Estado, de práticas de registro de posse e foi presidida pelo deputado Federal Filipe Pereira (PSC-RJ). A intenção era impedir o abandono do projeto que estava ameaçado e ampliar a prática a outras localidades. Como expositores foram convidados o titular do Cartório do 5º Ofício de Títulos e Documentos da Comarca do Rio de Janeiro, Durval Hale; a titular do Cartório do 6º Ofício de Registro de Títulos e Documentos da Comarca do Rio e integrante do Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas (IRTDPJ), Sônia Maria de Andrade dos Santos; a defensora pública Maria Lúcia de Pontes, do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Rio. Estiveram presentes também como convidados com direito a exposição de casos, lideranças da Comunidade do Alto da Boa Vista, de Manguinhos, Alemão e Cantagalo/Pavão-Pavãozinho. Também partiu do Rio de Janeiro um ônibus com moradores dessas localidades para acompanhar a audiência.



Foto 50: Moradores do Rio de Janeiro que foram participar da Audiência Pública da Comissão Desenvolvimento Urbano Brasília, 26 11 2008 (Foto: Sadraque Santos de Souza)

Cumprir observar que a chegada desses moradores em Brasília foi marcada por cena característica de uso clientelístico-eleitoreiro com a parada do ônibus diante da catedral de Brasília e do Congresso Nacional para fazer fotos segurando uma faixa, anteriormente preparada por assessores do deputado Filipe Pereira, com a seguinte inscrição: “As comunidades do Cantagalo, Pavão-Pavãozinho, Alto da Boa vista, Complexo de Manguinhos e Complexo do Alemão agradecem ao deputado Filipe Pereira por esta prova de cidadania”. Este fato gerou constrangimento em alguns dos moradores,

mas pareceu muito normal para a maioria deles. Na portaria de entrada do Congresso havia outra faixa, com a mesma frase em tamanho menor do que a da foto anterior. Esta faixa era segurada por duas mulheres que não compunham o grupo do Rio de Janeiro, provavelmente contratadas apenas para esse fim. Alguns, afirmaram a esta pesquisa, que faz parte do jogo político, vestir camiseta, segurar faixa para foto. “O político quer fazer campanha, tirar foto, dizer que fez. Se pra conseguir o que a gente quer tem que tirar foto com faixa, a gente tira”¹³⁶. Essa relação de utilização da imagem que apropria privadamente, para interesses pessoal de marketing e com fins eleitoreiros, de algo que é bem público e dever constitucional daquele que foi eleito, é muito comum em favelas e demais regiões pobres, por todo o Brasil.

As reuniões semanais do FSM promoveram também encontros que se propunham a formação política produzindo e compartilhando conhecimentos que auxiliassem na luta das favelas, que discutiam aspectos específicos, cultura, saúde e educação, organizados em ciclos de debates – *Manguinhos Território em Transformação*, e ainda outros que articulavam um apoio externo às lutas de ampliação de participação e controle social, e o cerceamento destas, travadas no desenvolvimento do PAC.

Dentre as reuniões temáticas do FSM, destaco as relacionadas às questões da cultura, saúde e rede de apoio ao movimento social local. Em 06 de novembro de 2011, a reunião sobre este tema realizada em sala da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/FIOCRUZ), contou com a participação de dois membros da Secretaria Estadual de Cultura apresentando o plano desta para a área. O *Seminário Conceito de Cultura e Formação cultural em Manguinhos*, realizado no dia 17/03/2009, contou com a presença de Lucia Pardo (atriz, jornalista, ouvidora do Ministério da Cultura – RJ), Andreilino de Oliveira campos (geógrafo, UERJ-FFP) e MC Leonardo (integrante do corpo de colaboradores da revista Caros Amigos, compositor e articulador da APAFUNK). O seminário começou com a apresentação do vídeo *Manguinhos faz Cultura*, produzido por Ubirajara Rodrigues, artista plástico da Oficina Portinari, do Espaço Casa Viva/RedeCCAP, e a apresentação do prólogo da peça teatral *Minha Favela Querida*, de autoria e direção de Geraldo Andrade, dramaturgo, morador e articulador de grupo de teatro de Manguinhos. O foco era debater a cultura produzida na favela e para a favela, e também a dificuldade de alcançar maiores círculos pela produção que faz a crítica do cotidiano.

¹³⁶ Registro em caderno de campo de conversa não gravada, dia 25/11/2008.

Estes momentos, e muitos outros, contaram com a participação de membros do governo que receberam as críticas elaboradas pelo movimento social de Manguinhos, mas cumpre notar que o retorno a essas críticas no desenvolvimento das políticas não deram resposta qualificada ao movimento, nem modificaram as políticas públicas de forma eficaz. Convém observar que, mesmo a existência de encontros e debates, com a abertura da possibilidade de diálogo, inclusive com a presença de membros do governo em resposta a solicitação do movimento social, oferecem uma roupagem participativa às políticas públicas, mas não o são efetivamente, e mantêm, de forma geral, suas características iniciais de serem gestadas de cima para baixo.

Na discussão da saúde, que teve lugar em muitos dos encontros do FSM, a discussão sempre girou em torno da saúde integrada e territorializada, articulando saúde ambiental, prevenção e assistência em saúde. Após a apresentação da intenção do governo estadual e municipal em repassar a gestão da saúde de Manguinhos à Fiocruz, o presidente da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/FIOCRUZ), Antonio Ivo, esteve presente de imediato em reunião do Fórum para apresentar as bases de inserção da instituição na gestão da saúde¹³⁷. Apontou para divergências internas da ENSP em assumir essa gestão e, principalmente, a contrariedade em assumir a gestão, unicamente, dos recursos financeiros através da alocação na Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (FIOTEC)¹³⁸, proposta inicial dos governos estadual e municipal, e para uma construção compartilhada entre ENSP, Fórum e moradores do projeto posteriormente nominado como Território Integrado de Atenção à Saúde – TEIAS Manguinhos.

O quadro de violações de direito à moradia é evidente nas remoções praticadas pelas obras do PAC, inclusive com a indução ao aceite de indenizações com “valores de mercado”, isto é, uma avaliação lastreada nas benfeitorias feitas pelos moradores. Esse procedimento penaliza os mais pobres, pois suas casas ou barracos são avaliados pelo valor de mercado em termos construtivos (quanto piores as condições de moradia mais baixa será a indenização). Diante dessa prática que não se constitui em política de moradia, do momento conturbado de atuação do movimento social, da destituição de cargos de presidentes de associação de moradores e do silenciamento de lideranças, o FSM articulou uma reunião (gestada nos encontros de 31 de março e 7 de abril) com a intenção de debater

¹³⁷ Reunião do FSM em 10/03/2008.

¹³⁸ O repasse de verbas para instituição de gestão terceirizada está coadunado com a política de governo de privatização das atividades em saúde, notoriamente demonstrada pela gestão das UPAS e postos de saúde por Organizações Sociais de direito privado.

a *Situação do Direito à Habitação no PAC-Manguinhos* e a construir uma *Rede Social de Proteção, Promoção e Defesa da Cidadania de Manguinhos*, para a qual foram convidados moradores de Manguinhos e organizações da sociedade civil de bairros e da cidade. No dia 14 de abril de 2009, estavam presentes na reunião Maria Lúcia de Pontes, defensora Pública do Núcleo de terras do ITERJ, Andrea Gouvêa Vieira, vereadora (PSDB), Luiz Carlos Serafim, da Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), Romildo, assessor do Mandato do deputado estadual Rodrigo Neves (PT), João Batista Oliveira de Araújo (Babá), estudante de mestrado do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUR/UFRJ) e membro do PSOL, Willian da Rocinha, assessor da vereadora Andrea Gouvêa Vieira e liderança da Rocinha, e representante do IBASE, além de lideranças locais. Para este encontro foi elaborado uma primeira versão do documento *Histórico-Síntese de Defesa da Habitação Saudável para Todos os Concidãos do bairro Manguinhos*, que poderia também “servir de insumo para a atualização do Dossiê de 1 Ano do PAC-Manguinhos”¹³⁹.

O início da reunião foi marcado por um informe que causou extremo desconforto entre as lideranças e explicava a notória ausência de alguns presidentes de associação de Moradores. A reunião anterior (07/04) apontara a redação do documento supracitado e a articulação de uma comitiva de lideranças para ir à Brasília denunciar à presidência da república e ao Ministério das Cidades as violações que estavam sendo praticadas no PAC-Manguinhos. O informe relatava que uma liderança do Complexo do Alemão telefonou para liderança de Manguinhos manifestando preocupação com a articulação do documento e a possível ida a Brasília, pois isso causaria problemas na relação com o governo estadual¹⁴⁰. Essa liderança do Alemão prometia intermediar um novo encontro entre governo estadual e lideranças de Manguinhos, além de enviar um alerta contra atitudes que afrontassem o governo. Complementava com uma referência velada ao poder do tráfico, suas relações com o governo, e as condições de segurança das lideranças de Manguinhos diante deste quadro. Essa informação gerou uma desconfiança de trânsito de informações sobre as discussões ocorridas no FSM para o governo estadual e para lideranças de outra localidade. Este episódio demonstra a frágil coesão entre as lideranças de Manguinhos e uma intensa interferência na sua organização. Diferentes intervenções reclamaram de

¹³⁹ O FSM esteve empenhado em produzir relatórios sobre a implementação do PAC para serem entregues aos líderes das três esferas de governo.

¹⁴⁰ Esta mesma liderança do Alemão já havia sido mediadora de encontro dos secretários estadual e municipal de saúde e a secretaria estadual de educação, ocorrido na Escola Estadual Luís Carlos da Vila, menos de um mês antes, em 18 de março de 2009.

interferência do governo estadual na organização local utilizando liderança de outra localidade como “seu braço”, e do sentimento de ameaça.

A reunião acabou servindo como divulgação para esferas mais amplas do cerceamento da organização social de Manguinhos e um possível encaminhamento de um inquérito civil público articulando Defensoria Pública e Ministério Público sobre as violações do direito à moradia. Denúncias foram apresentadas pela defensoria, mas a instalação de inquérito não ocorreu. A viagem a Brasília também não. Nem mesmo a presença do IBASE, que no período desta reunião realizava o Fórum da Cidadania em Manguinhos¹⁴¹, com pesquisa e articulação social, publicizou de modo eficaz a violação do direito à moradia e menos ainda as violações ao direito de organização e participação social em Manguinhos.

O FSM, além da rede de e-mails, criou um boletim informativo chamado *Manguinhos InformAÇÃO* – Boletim da Rede de Informação do Fórum do Movimento Social de Manguinhos, sendo o número 1 datado de agosto de 2007. A periodicidade desse boletim não possuiu intervalo de tempo sistemático e, assim como a existência do Fórum, era sustentado pela Assessoria de Cooperação social da ENSP/Fiocruz. Seu objetivo era informar sobre a atuação do Fórum e os acontecimentos do PAC, discutindo seus processos de implantação, denunciando abusos, divulgando a agenda de atuação do movimento e cumprindo um papel de formação política. Seu primeiro número chamava os moradores à participação, fazia um pequeno histórico do Fórum Social de Manguinhos, e questionava a elevação da via férrea como prioridade do projeto. Além disso, apresentava cinco pontos que exigiam acompanhamento dos moradores por colocar em risco o sucesso do Pac Manguinhos. São eles:

- 1- Prazo curto para a elaboração do projeto executivo.
- 2- Possibilidades do projeto aceitar alterações que atendam aos anseios da sociedade.
- 3- Relação dos governos estadual e municipal para a solução dos graves problemas decorrentes da falta de saneamento (água, esgoto, lixo, inundações e controle de vetores)
- 4- Manutenção das obras construídas.
- 5- Fiscalização de obras pelo Estado com acompanhamento da população.

Em 2009 surgiu o *ManguiN'Ação*, publicação do Fórum do Movimento social de Manguinhos feita pela Agência Jovem de Informação Comunicativa *ManguiN'Ação* –

¹⁴¹ Sobre este fórum ver item Pacto pela Cidadania, neste capítulo.

Ajicom/RedeCCAP¹⁴². Cumprindo papel semelhante ao do Boletim, possuía matérias ampliadas em formato jornal com oito páginas, enquanto o primeiro começou com duas páginas e depois passou para quatro, em formato de papel A4. A primeira edição do *ManguiN'Ação*, chamada de nº 0, em junho de 2009, trazia como chamada de capa: PAC 13 meses – Clientelismo ou democracia? Sociedade: PAC pra quem? Acompanhada de uma grande foto de equipamentos e obras da elevação da linha férrea.



Fig. 14: Capa do Manguinhos InformAção, nº1/agosto de 2007.



Fig. 15: Capa do ManguiN'Ação, nº 0/junho de 2009.

¹⁴² A redeCCAP, denomina-se como uma Rede de Empreendimentos Sociais para o Desenvolvimento Socialmente Justo, democrático e Sustentável. É uma Oscip fundada em 2003, e formalizada no ano seguinte, com duas sedes na localidade de Vila Turismo em Manguinhos. A trajetória anterior a sua fundação estava ligada ao Centro de Cooperação e Atividades Populares (CCAP), que dá origem ao seu nome atual, que atuava fundamentalmente na área de Segurança Alimentar, através do Sistema de Comercialização Alternativa, criado em 1986. Congrega uma série de iniciativas, chamados de empreendimentos: Atrever (tv comunitária - 1996), o Espaço Casa Viva (Educação não formal e atividades culturais com crianças e adolescentes - 2003), o CECTZ (Centro de Educação Comunitária Tia Zilda - educação de crianças - 1994), o PEJA Manguinhos (Programa de Ensino de Jovens e Adultos - Ensino Fundamental e Médio - 2003), o NAJuC (Núcleo de Apoio Jurídico a Comunidades - 2000), Escola de Música de Manguinhos (2007), Biblioteca Casa Viva (2006), Oficina Portinari (Arte de ver em artes plásticas - 2005). Atua também com projetos temporários de financiamento específico. Os principais parceiros e financiadores são a Fiocruz, e algumas de suas unidades; a CESVI - Cooperazione e Sviluppo (organização italiana); Ministério da Cultura e Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro (Ponto de Cultura); Banco do Brasil (inclusão digital); Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico Solidário FASE - Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional; UADEMA - União Ativista de Defesa do Meio Ambiente; e Urmet Daruma (doação de computadores para a instituição).

Além de exibir o índice, a capa continha um pequeno texto sobre a audiência pública ocorrida em 08 de junho de 2009, sob o título: *Alerj ouve, Comunidades cobram solução*:

Moradores e amigos daqui lotaram a Audiência Pública da Comissão de Acompanhamento do PAC da ALERJ, dia 8 último na ENSP/Fiocruz. Fizeram várias denúncias graves de violação dos direitos à habitação, ao saneamento e à saúde nas obras do PAC. Os moradores da Nova Era-Embratel e Mandela de Pedra denunciaram situação de calamidade, fezes, lama, esgoto e relataram situações de risco de óbito por leptospirose. Qu (sic) disputam comida com ratazanas. Estado vêm (sic) demolindo casas, enquanto outras esperam o resultado das negociações. Nas demolidas, sem manutenção, proliferam vetores de doenças. E que foram induzidos a assinar papel, na Emop (empresa de obras públicas do RJ), sem timbre d (sic) Estado, que aliena seu direito à moradia por indenização. Presidente da Emop, Ícaro Moreno defendeu procedimentos, sigo decreto do governador Cabral. Advogados atestam sua inconstitucionalidade.

O teor das publicações demonstra as intenções de acompanhamento, questionando as medidas de implementação do PAC-Manguinhos, como fundamental para a participação social no desenvolvimento da política pública.

O convênio entre o FSM e a RedeCCAP para a publicação do *ManguiN'Ação* abre espaço para pontuar uma série de questionamentos sobre a atuação das diferentes lideranças de Manguinhos. Algumas pessoas tem atuação tripla no território de Manguinhos – participam do Fórum Social de Manguinhos, como seus principais articuladores, trabalham na Fiocruz e na RedeCCAP. Aqui residem algumas críticas de outras lideranças, que também frequentavam o Fórum, sobre a atuação destes como interessados na destinação de verbas da Fiocruz e dos convênios do PAC, como “apropriação privada” para a RedeCCAP.

Cabe marcar, neste contexto, a crítica feita, mais fortemente, por aqueles que tinham dupla (Fórum/RedeCCAP) ou tripla (Fórum/Fiocru/RedeCCAP) a entrada de ONGs de fora do território, principalmente as super ONGs CUFA, AFROREGGAE, Observatório de Favelas e Nós do Morro, que formavam a F4 (Favela a quatro) e tinham sido escolhidas pelos governos como as interlocutoras primordiais de atuação em favelas, com a possível implicação de restringir a atuação e possibilidades das instituições locais¹⁴³.

¹⁴³ Reunião do FSM de 06/11/2007.

Além da RedeCCAP, outras ONGs e grupos culturais atuam historicamente em Manguinhos. Segundo o *Manguinhos - Guia de Equipamentos e Iniciativas Sociais*¹⁴⁴, organizado em 2001, foram contabilizadas 142 iniciativas, divididas nas categorias: associativismo; assistência social; educação; cultura, esporte e lazer; trabalho e renda; e saúde. Parece-nos absolutamente pertinente essa preocupação.

Entretanto, as intensas críticas desferidas sobre projeto de Fotografia *Memórias do PAC*, coordenado pelo Observatório de Favelas, em reuniões do FSM, exatamente por pessoas com dupla ou tripla inserção já referidas, com os argumentos supracitados, foram diluídas após a parceria firmada com a RedeCCAP para a execução do projeto em Manguinhos. Este fato suscitou diversas críticas a atuação do FSM, em especial a algumas lideranças acusadas de interesses diversos, e suas relações com a Fiocruz e a RedeCCAP.

Ainda que com muitas contradições o FSM caracterizou-se como a atuação coletiva de maior embate, mais organizativa e propositiva, e a que apontou mais claramente as contradições no PAC- Manguinhos. Sua capacidade de penetração e representação nas localidades de Manguinhos, no entanto, não aparece significativamente. Muitos moradores desconhecem sua existência, ainda que esta afirmativa requeira uma avaliação quantitativa que não foi realizada. Seu caráter de formação política atingiu variadas pessoas que se aproximaram em seus encontros, ainda que em número não muito expressivo. Sua existência, sem dúvida fomenta a organização coletiva em Manguinhos, mas outras pesquisas, em avaliações futuras, e com foco específico no FSM, poderão avaliar de modo mais significativo os resultados, em termos de consciência coletiva e de classe, dessa prática do movimento social.

¹⁴⁴ BODSTEIN R, ZANCAN L, ESTRADA D. D, 2001. Este guia foi ampliado em pesquisa vinculada ao projeto Ações Intersetoriais para a Saúde: Promoção da Saúde como uma estratégia para o Desenvolvimento Local (AIPS), de colaboração entre a Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/FIOCRUZ), Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), e a Associação Canadense de Saúde Pública (CPHA), em 2009. Infelizmente os dados consolidados de 2009 não foram localizados por esta pesquisa.

2.2 Comitê de Acompanhamento e o PAC: a negociação frustrada

Entre novembro de 2007 e julho de 2008, foram realizadas reuniões, com periodicidade mensal, entre o movimento comunitário de Manguinhos e o governo estadual, para estruturação do comitê de acompanhamento. Nestas reuniões foi gestada uma proposta de comitê de acompanhamento de obras que, entretanto, não foi implementado.

A maioria destas reuniões foi realizada na sede Secretaria Estadual de Obras, no centro do Rio de Janeiro, e duas delas no espaço ocupado pelo Fórum Social de Manguinhos, na ENSP/Fiocruz. Quando realizadas na SEOBRAS eram presididas por Vicente Loureiro, subsecretário de Obras, ou por outros componentes da secretaria, e contavam com a presença de lideranças comunitárias, entre elas, presidentes de associações de moradores, representante da Comissão de Moradores de Vila Turismo, representantes do Pré-Vestibular Comunitário, representantes do Fórum Social de Manguinhos, e ainda representantes religiosos das Igrejas Católica e Evangélica. Em geral estavam presentes em todas as reuniões os presidentes de associações, representantes do Fórum Social de Manguinhos, os outros alternavam-se.

Na primeira reunião, ocorrida em 13 de novembro de 2007, foi apresentado por parte do governo do estado o caráter desses encontros como comitê político e não técnico. Vicente Loureiro fala que ali se cumpre o “papel de amortecedor de um relacionamento. Não estamos propondo amortecer o governo. Amortecedor de tensões”. E ainda que o comitê que se dividiria em duas instâncias, um “comitezão” das grande lideranças e um “comitezinho” em cada comunidade, e aponta a possibilidade que o comitê das lideranças precise fazer reuniões ampliadas. A SEOBRAS busca ainda estabelecer o quantitativo de representantes comunitários que se reuniriam mensalmente. O objetivo dessas reuniões e a elaboração de um comitê de acompanhamento teriam como objetivo, segundo Vicente Loureiro, a comunicação entre governo e comunidade; e o controle social sobre a qualidade e resultados das obras. O questionamento das lideranças era se elas e teriam acesso ao cronograma e a forma de execução e se estes seriam negociados entre a comunidade, o Estado e as empreiteiras.

Em novembro ainda não havia ocorrido a licitação de obras, que estava em fase de elaboração de edital na própria secretaria. O projeto geral foi elaborado e apresentado à CAIXA e ao Ministério das Cidades e estaria em fase de julgamento, mas Vicente Loureiro

fala sobre a criação de excepcionalidade, já que pelas regras do MCIDADES ele não seria aprovado. O nível de ansiedade e desconfiança é grande na reunião. As lideranças não tiveram acesso aos projetos, nem mesmo de forma geral, apenas em apresentação feita em audiência pública. Nesta reunião fica acordado que na próxima cada liderança sairia com uma planta geral das intervenções além do relatório desse encontro.

Na reunião seguinte ocorrida no dia 11 de dezembro de 2007, foi apresentada a planta geral de intervenção. Previa-se a movimentação de 2.100 famílias, nas intervenções do estado e do município. A previsão de construção de cerca 850 novas unidades habitacionais deveria ser acrescida, para chegar a um número em torno de 1.300. Naquele momento não havia ainda a aprovação das habitações devido ao alto custo unitário apresentado e negociações com Caixa relativa ao custo e ao quantitativo de novas unidades estavam em curso. As alternativas do governo de estado quanto ao remanejamento de famílias incluía 3 possibilidades.: relocação em nova unidade habitacional, compra assistida na própria comunidade, ou indenização.

Uma exaltação geral aconteceu no momento de apresentação da planta de intervenções e das informações expressas no parágrafo anterior. Aberta numa grande mesa, a planta foi rodeada por representantes comunitários tentando entender os locais de remoções. Questiona-se a construção de apartamentos no prolongamento da Rua Uranos. No entendimento geral dos moradores sua função seria esconder a favela. Eleva-se a linha férrea, constrói-se um parque embelezando a via de passagem de automóveis e se esconderia, com a construção dos prédios, a favela. Alguns, exaltados, afirmam que as obras não são para as pessoas que moram lá, mas para facilitar e embelezar o acesso à Fiocruz. E ainda, que não foi negociado com a população local suas necessidades e expectativas. Não havia uma cópia da planta de intervenções para cada liderança, como foi acordado, mas esta apresentada foi disponibilizada.

Estava presente nessa reunião a arquiteta e assessora do mandato do vereador Eliomar Coelho (PSOL), Fátima Tardin, que afirmou haver no processo um desrespeito aos princípios da democracia e ainda que a licitação, dadas as condições, não poderia ocorrer. A reunião foi muito tensa. As lideranças reafirmavam que a apresentação da planta geral de intervenção não especificava o que iria de fato acontecer, reclamavam da ênfase na elevação da linha férrea e do pouco que se falava das intervenções de saneamento, o maior problema na localidade de Manguinhos.

A sensação dessa e de quase todas estas reuniões era de que elas não chegariam ao fim. O impasse era muito grande entre o apresentado pelo governo e o que as lideranças desejavam debater, entre o plano estabelecido e a possibilidade de terem algum tipo de intervenção no processo. Em geral, era o teto da hora e não o esgotamento dos assuntos que levava ao final dos encontros.

As lideranças comunitárias ficaram responsáveis por elaborar o Regimento Interno do Comitê de Acompanhamento e apresenta-lo na reunião seguinte. A elaboração desse documento foi debatida durante os encontros semanais no Fórum Social de Manguinhos e contou com a colaboração realizada através da rede de e-mails desse mesmo Fórum. A redação final foi consolidada no documento *Proposta de Regimento Interno do Comitê de Acompanhamento do PAC-Manguinhos*, apresentado como anexo neste estudo, e trás como fundamento a intersectorialidade e a participação paritária de membros do governo e representantes comunitários.

O Comitê de Acompanhamento é constituído por 56 membros (Executivos Federal, Estadual e Municipal e Sociedade Civil de Manguinhos) com direito a voto e nove convidados (Legislativo, MP e Defensoria, e Instituições Públicas de Ensino e Pesquisa) com direito a voz. (Proposta de Regimento Interno do Comitê de Acompanhamento do PAC-Manguinhos:1)

Os membros convidados das instituições públicas de ensino e pesquisa, totalizando quatro representantes, previamente estabelecidos no documento – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura; da Fundação Oswaldo Cruz e das Universidades Estadual e Federal do Rio de Janeiro (UERJ e UFRJ) – cumpriram a função de apoio técnico especializado para o acompanhamento das intervenções. A proposta pontuava ainda a possibilidade de participação das empresas envolvidas no PAC-Manguinhos, sem direito a voto.

Entregue na reunião ocorrida no dia 08 de janeiro de 2008, nela o documento não foi lido nem debatido. O subsecretário Vicente Loureiro se comprometeu a fazer a leitura e dar retorno no dia 10 de janeiro, juntamente com a disponibilização para as lideranças do kit de licitação.

Iniciada com a leitura da ata do encontro anterior, a reunião de 08 de janeiro já começou tensa a partir desta atividade. A arquiteta Fatima Tardin questionou, e foi seguida pelas lideranças, um parágrafo da ata que afirmava terem sido dirimidas as dúvidas sobre as intervenções explicadas na reunião com a apresentação da planta geral de intervenção.

Com ânimos já exaltados, Vicente Loureiro passou a explicar que a decisão de obras em Manguinhos foi política, após um sobrevoo de helicóptero feito pelo presidente Lula e o governador Sérgio Cabral. O governo estadual fez a escolha de garantir recursos fazendo a busca projetos para a área e contratação do mesmo escritório que o elaborou para detalhamento do mesmo¹⁴⁵. Afirmou que “também pode ser decisão dessa assembleia dizer que não quer que as coisas sejam realizadas dessa forma, que Manguinhos não quer as obras do PAC”. E ainda exaltado, afirmou: “Assumimos que esse projeto não foi feito de forma democrática e participativa. Esta etapa está vencida. O que queremos fazer é torná-lo da maneira mais participativa possível. Não é possível querer que fosse diferente o que já aconteceu”. E ainda, colocou a pergunta diretamente para as lideranças se quereriam da forma como estava ou nada. O tom era de ameaça.

Uma das lideranças afirmou que se retiraria porque “não aceita que a culpa dos problemas seja jogada em cima das comunidades”. Outras lideranças temporizaram e pediram sua permanência. Outra liderança assumiu a palavra e afirmou que as obras são resultado das lutas populares e não de sobrevoo de helicóptero. Resumiu então o encontro realizado em dezembro de 2006 com representante do ministério das Cidades, antes mesmo do lançamento do PAC e terminou sua fala afirmando: “Não assumimos a culpa se der errado”. A isto Vicente Loureiro respondeu: “Podem assumir o adiamento. Isso o governo não assume. Isso seria paternalismo.” Uma representante do Sindicato dos arquitetos, que apresentou-se como Márcia, afirmou, por um lado que era necessário afastar a chantagem, e por outro que os questionamentos que alteravam o andamento iriam acabar fazendo com que os recursos fossem para outro lugar. Esta passa a ser a tática de muitas conversas posteriores entre governo e lideranças: caso ocorram muitos questionamentos, os recursos seriam destinados a outras localidades. Sempre com o tom de ameaça.

A fala de outra liderança, também indignada com a ameaça apresentou outras questões, mas nas entrelinhas: “O que impressiona é a forma como o governo quer colocar a culpa de andar ou não as obras. Algumas lideranças já estão se ausentando e vocês, como representantes do estado não sabem o porquê. Só quem é liderança, quem mora lá é que

¹⁴⁵ As considerações sobre a destinação das obras para Manguinhos, assim como a apresentação do Plano de Desenvolvimento Urbanístico, no qual se baseia a intervenção do PAC-Manguinhos, desenvolvido pelo escritório do arquiteto Jorge Jáuregui, foram apresentados no capítulo 3, desta tese.

sabe”¹⁴⁶. O trabalho de campo desta pesquisa possibilitou entender esta afirmativa. No início de 2008, segundo depoimentos concedidos com a garantia de sigilo, o posicionamento do tráfico era de que as lideranças não alterassem, com sua participação ou questionamentos, o ritmo de obras. O que circulava nos bastidores que haveria um acordo entre governo do estado e traficantes locais, através de suas lideranças presas no Complexo Penitenciário de Bangu. Este acordo teria sido realizado em nível superior, casa civil e gabinete executivo do governo estadual, ao dos técnicos do governo que participavam da reunião de estruturação do Comitê de Acompanhamento.

O retorno da avaliação da SEOBRAS sobre a proposta de regimento Interno do Comitê de acompanhamento, só aconteceu na reunião de fevereiro. Esta reunião, realizada no dia 19, também na sede da SEOBRAS, foi presidida por Pedro Osório e Paulo Costa. A proposta de regimento interno foi avaliada pela equipe da secretaria de obras, com apoio do setor jurídico e pela equipe responsável pelo trabalho social da Secretaria Estadual de Assistência Social de Direitos Humanos (SEASDH). Esta avaliação apontou que o comitê deveria ser entendido como comitê de moradores, retirando da proposta qualquer caráter de regulação e de fiscalização.

A proposta do Regimento interno do comitê apontava para as seguintes atribuições:

4. Das Atribuições

Ao Comitê de Acompanhamento do PAC-Manguinhos caberá:

4.1. Contribuir com a fiscalização de todo o processo de contratação de mão-de-obra relativo ao PAC-Manguinhos de forma a avaliar os critérios a serem utilizados, propondo critérios e avaliando a utilização de critérios no processo de contratação, além de zelar pela aplicação da legislação trabalhista vigente e pela qualificação funcional e cidadã dos trabalhadores, denunciando quaisquer tipos de irregularidades, privilégio pessoal e/ou político-partidário no processo de contratação e na gestão de recursos humanos;

4.2. Contribuir com a fiscalização de todo o processo de compra e contratação (e subcontratação) de produtos e serviços (terceirização), zelando pela qualidade dos mesmos, mas também, sempre que possível, e eficiente, propugnando pela contratação de produtos e serviços disponíveis no bairro Manguinhos e/ou em seu entorno, respeitando toda a normativa referente à lisura dos processos de compra e (sub)contratação de produtos e serviços;

¹⁴⁶ Reiteramos aqui a escolha de não atribuir nome, ou nada que possa identificar as lideranças neste trabalho, a não ser aquilo que já é de conhecimento público, para garantir a segurança das mesmas ante o cenário de ameaças a muitas delas que se apresentou na implementação do PAC-Manguinhos.

- 4.3. Propor melhorias (modificações) no Projeto e em seu detalhamento, nos editais e nos processos de licitação e contratação de produtos e serviços para atender às demandas sócio-comunitárias e promover o Desenvolvimento Local Equitativo e Sustentável do bairro Manguinhos, contribuindo com a busca de soluções para a realização das metas de saneamento, habitação e infra-estrutura urbana e social do PAC;
- 4.4. Participar, junto com os órgãos competentes, de forma crítico-propositiva, da realização de todas as etapas de Estudos de Impacto Social e Ambiental e Licenciamento Ambiental, de forma retroativa inclusive ao Licenciamento já concedido (revisão deste);
- 4.5. Fiscalizar, avaliar e encaminhar, aos órgãos competentes, denúncias de irregularidades na execução do PAC-Manguinhos;
- 4.6. Analisar e dar parecer sobre qualquer solicitação de alteração dos parâmetros e demais referências para a execução das obras e de projetos/programas/políticas correlacionados;
- 4.7. Avaliar (e propor modificações, sempre que necessário) as pré-condições (editais e normativas) para a apresentação de Projetos Socioambientais no âmbito do PAC-Manguinhos;
- 4.8. Contribuir com a fiscalização e avaliar a execução dos Projetos Socioambientais relativos ao PAC-Manguinhos;
- 4.9. Zelar pela integração intersetorial e transversal dos diversos órgãos públicos e institucionalidades públicas, sócio-comunitárias e privadas responsáveis e envolvidos pelo PAC-Manguinhos;
- 4.10. Avaliar e propor medidas para garantia do livre e pleno exercício da cidadania em Manguinhos, mas também quanto as condições para a preservação dos direitos fundamentais à vida, à integridade física, de ir, vir e ficar, à segurança, ao saneamento, à habitação saudável, à cidade, à infra-estrutura urbana e social, à saúde, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer dos cidadãos do bairro em relação ao PAC-Manguinhos;
- 4.11. Organizar e gerir equipe de comunicação circular para criar ferramentas periódicas, ou extraordinárias, informativas e formativas, para manutenção do fluxo de comunicação junto as redes do tecido social presente em Manguinhos;
- 4.12. Criar câmaras técnicas para debater e propor políticas públicas inter e multisetoriais sempre que houver necessidade, ou seja, quando o escopo do projeto ultrapasse os limites de uma determinada secretaria; (Proposta de Regimento Interno do Comitê de Acompanhamento do PAC-Manguinhos: 3-4)

A proposta feita pela SEOBRAS esvaziava as funções do comitê, relegando-o a funções de acompanhamento sem nenhuma intervenção. Na fala de uma liderança funcionaria na prática como legitimador das intervenções. Essa mesma liderança falava do desrespeito com que o governo do estado tratava estas reuniões questionando que só estavam presentes três representantes governamentais, todos da SEOBRAS, nenhuma outra

secretaria presente. A isto, Paulo Costa rebateu dizendo que as outras secretarias realmente não sabiam da existência do comitê porque de fato ele ainda não havia sido instituído. Assinalava ainda que as próximas reuniões ocorreriam com a presença da SEASDH, através do subsecretário Sérgio Andreas, a qual estaria responsável pelo acompanhamento do trabalho social. A titular da pasta era Benedita da Silva, que não participou de nenhum encontro com lideranças e esteve presente somente nos palanques de lançamento do PAC e inaugurações posteriores.

Esta reunião ocorreu já com o processo licitatório realizado e na semana de realização de cadastro para trabalhadores para as obras. Lideranças relataram que o aparato montado para esse cadastro foi insuficiente, ocorreram muitas filas e as pessoas passaram a madrugada nelas. O *caveirão* circulou em frente a fila durante a madrugada inteira, gerando um clima de intimidação e controle. Durante o dia, horas antes da realização daquela reunião, as próprias lideranças tiveram que assumir os computadores para a realização dos cadastros já que os trabalhadores da Secretaria de Trabalho, que deveriam fazê-lo, não apareceram. Uma liderança reclamou que isso não saia na imprensa. E ainda que os líderes colocaram sua presença, inclusive realizando o cadastramento, mas as secretarias não estavam presentes nas negociações. Enfatizou que a “comunidade está sempre presente” fazendo seu papel, tentando negociar, mas as instâncias governamentais dão pouca importância para isso.

Esta reunião acordou uma agenda de visita às localidades de Manguinhos, como resultado das reivindicações das lideranças de que o governo não conhece os problemas, Essas visitas deveriam começar por aquelas localidades onde não estavam previstas obras, somente regularização fundiária.

Outro ponto abordado foi o estranhamento quanto à contratação do Trabalho Social. A licitação comportava obras e Trabalho Social. Isso significava que o trabalho seria realizado por uma subcontratada do consórcio ganhador e que o pagamento também passaria pelo consórcio. Questionou-se a independência do Trabalho Social em relação às empreiteiras. Mais uma vez a resposta esteve ligada ao tempo de execução para que os recursos não fossem perdidos.

Em tempo, é bom lembrar que o Trabalho Social, segundo normativa do ministério das cidades¹⁴⁷, deveria ser iniciado seis meses antes do começo das obras e

¹⁴⁷ Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários (2007-2010)

durar seis meses além da finalização delas para acompanhamento de pós ocupação. A contratação da empresa que realizaria o Trabalho Social só aconteceu em abril e iniciou suas atividades apenas em junho. As intervenções do PAC-Manguinhos flexibilizaram muitas normativas.

Ao final da reunião a exigência final do governo foi de retirada do termo “fiscalização”, mantendo-se o teor intersetorial, abrindo mão de sua transformação em comitê de moradores, como expressado no início da reunião. As lideranças não aceitaram a proposição. O documento foi então encaminhado às outras instâncias do governo estadual para avaliação.

A reunião de março, realizada no dia 03, também na sede da SEOBRAS, foi presidida por Vicente Loureiro e contou com a presença de Sérgio Andreas, subsecretário da SEASDH. Nesta reunião foram debatidas questões sobre o trabalho social, o qual seria executado pela empresa Agencia 21, com supervisão da SEASDH. Sérgio Andreas pede desculpas porque o trabalho social deveria ter sido iniciado no mês anterior, mas não foi possível. Lideranças apontaram novamente para o problema da contratação do trabalho social estar embutido na licitação e ironizaram que dessa forma não poderia mesmo ter sido iniciado antes.

Neste período estava em processo de instalação o canteiro de obras que ocuparia área do DSUP e o Canteiro Social, local sede do Trabalho Social, que seria instalado no Centro Comunitário de Defesa da Cidadania (CCDC), na Rua Leopoldo Bulhões. Nesses espaços seriam instaladas também unidades executoras locais do governo estadual, contando com três secretarias fundamentais: SEOBRAS, SEASDH e Gabinete Civil. De fato o que ocorreu foi a instalação de um escritório da Gerente de Projetos do Complexo de Manguinhos, da Empresa de Obras Públicas do Rio de Janeiro (EMOP), subordinada a SEOBRAS, no canteiro de obras, e no canteiro social um funcionário contratado pela Agencia 21, Carlos Fabrício Nascimento, ex-morador de Manguinhos, filho de Carlos Castilho¹⁴⁸, que fazia duplo papel, servia também como elo de articulação entre a Agencia 21 e as secretarias da Casa Civil e a SEASDH.

¹⁴⁸ Carlos Castilho é ex-liderança de Manguinhos, cabo eleitoral de Sérgio Cabral nas eleições de 1994, 1996, 2002, 2006 e 2010, e ocupa o cargo de Subsecretário de Estado da Baixada, subordinado a Secretaria de Estado de Governo. Esteve presente em alguns encontros com lideranças e representantes do governo, como, por exemplo, no encontro com o Secretário Estadual de Segurança, José Mariano Beltrame, realizado em 25/11/2008. Sobre sua participação no processo o posicionamento de algumas lideranças foi ambíguo, em alguns momentos buscava contato para que intercedesse pelos interesses locais, e em outros foi acusada de intervir demais no processo do PAC Manguinhos.

A reunião de 8 de abril de 2008, também realizada na sede da SEOBRAS, contou com a presença de 3 representantes da empreiteira Andrade Gutierrez, que junto com as empresas EIT e Camter compunham o Consórcio Manguinhos, ganhador do licitação. Estes representantes pediram para serem tratados como representantes do consórcio e não da Andrade Gutierrez. Eles falaram fundamentalmente dos problemas de contratação de trabalhadores para as obras. Observaram que os critério de contratação de pedreiros e carpinteiros é de pelo menos 6 meses de registro na Carteira de Trabalho, e houve dificuldade de localizar trabalhadores que contemplassem este critério no cadastro de 7.000 trabalhadores inscritos. Um dos impactos do Programa de Aceleração do Crescimento anunciado foi a contratação de mão de obra local para as obras. Observou-se uma grande preocupação das lideranças quanto a esse ponto e também um ponto de discórdia. Passaram a ser contatados líderes específicos para a indicação desses trabalhadores, gerando discórdia entre os demais. Uma liderança, a pedido de Carlos Castilho, fez um levantamento de 140 trabalhadores no cadastro, mas reclamou que nenhum deles foi contatado. O debate girou em torno da existência de intermediação política para as contratações não seguindo o cadastro existente. As lideranças presentes solicitaram ao consórcio que apresentasse suas necessidades também em termos de uniforme e alimentação, procurando assim fomentar outras formas de trabalho no próprio local. Apontaram também para a formação em trabalho com a realização de cursos para os trabalhadores de Manguinhos, garantindo a possibilidade de emprego nas obras. Reforçaram que no momento da realização do cadastro de trabalhadores não foi feita a exigência de experiência, e ainda que foi noticiado que haveria possibilidades também para aqueles que não tinham experiência, ou que não podiam comprová-la.

Nesta reunião foi anunciada a construção de uma CASA-MODELO, a ser instalada na área do canteiro de obras, com previsão de inauguração ainda no mês de abril e aberta a visitação com o intuito de diminuir ansiedade dos moradores e comprovando o compromisso do governo de construção de novas unidades habitacionais. A casa modelo construída divergia do que foi apresentado anteriormente pelo governo, conforme observado em capítulo anterior.

Existiu também uma cobrança em relação à instalação do canteiro social. Presente na reunião, o presidente do Sindicato dos Servidores de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública (ASFOC-SN), da Fiocruz, cobrou um documento

por escrito que assegurasse a data de instalação do canteiro social. Tal documento não chegou a ser confeccionado.

Em paralelo às reuniões do comitê, os encontros do Fórum Social de Manguinhos trabalhavam na sua estruturação em subcomitês, como forma de tratar especificamente as questões relativas às intervenções, sem perder o foco geral. A decisão foi de que cada encontro do FSM disporia de um tempo para tratar dos assuntos de cada subcomitê em calendário a ser debatido e aprovado. As reuniões de estruturação do comitê com a SEOBRAS ocorriam uma vez por mês, sempre as terças-feiras, mesmo dia das reuniões semanais do Fórum. Essa foi uma solicitação das próprias lideranças preocupadas com o tempo e a multiplicação de muitos encontros. Isso significou que desde novembro uma reunião do Fórum, no mês, não acontecia. A preocupação colocada no Fórum de que os debates dos assuntos de cada subcomitê ocorressem no espaço do Fórum justificava-se pela mesma preocupação de não acabar aumentando a quantidade de reuniões e diminuindo assim a participação. Entretanto, isso não impediu que reuniões organizativas de cada assunto dos subcomitês acontecessem em outros horários e dias, ainda que a consolidação ocorresse nas reuniões do Fórum.

Em julho de 2008 acontece a última reunião junto a SEOBRAS e SEASDH, do processo de construção do comitê de acompanhamento. Esta ocorre na ENSP/Fiocruz, no local onde se reúne o Fórum de Manguinhos. Este encontro, com a participação de Ruth Jurberg, responsável pela SEASDH pelo trabalho social, e Pedro e Osório, da SEOBRAS, girou em torno da realização do Censo¹⁴⁹.

Novo encontro marcado para 12 de agosto seguinte não aconteceu. Nenhum representante governamental apareceu para a realização do encontro. A notícia que chegou foi de que o governo estadual se desobrigou, após parecer da Procuradoria Estadual contrário a instalação do Comitê de Acompanhamento. A afirmativa era que a normativa do Ministério das Cidades não obrigava o governo estadual a instituir um comitê no formato que havia sido proposto no documento elaborado e entregue pelas lideranças comunitárias em janeiro.

O que ocorre a partir desse momento é que representantes do governo do estado passam a não mais a se reunir com os moradores e lideranças de Manguinhos com

¹⁴⁹ O Censo, realizado no período 01 de Julho de 2008 e 24 de Junho de 2009, pela empresa LISTEN – Local Information System Ltda, subcontratada pela Agencia 21 que realizava o Trabalho Social, contemplou as áreas de intervenção do governo estadual e seu relatório final foi entregue em dezembro de 2009. O recenseamento das áreas com intervenção da prefeitura não foi divulgado até o fechamento dessa pesquisa.

regularidade e abrem 3 grupos de trabalho (GTs) específicos (acompanhamento de Obra, Geração de Trabalho e Renda e Remanejamento e reassentamento) para tratar de assuntos ligados a implementação da urbanização, coordenados pela Agencia 21 e tendo como espaço o CCDC. Elaborados de forma diferente da proposta de janeiro do mesmo ano, os encontros desses GTs realizaram-se sem grande convocação da população, e a participação passou a ser marcada pelos encontros individuais com lideranças em detrimento da atuação coletiva.

Esta forma de atuação do governo estadual minou a participação do Fórum de Manguinhos no processo, e mesmo a atuação coletiva de presidentes de associação de moradores. Assim, a remoção das famílias também não foi tratada de modo coletivo, o que quebrou a possibilidade de qualquer processo de negociação sobre a saída das famílias de seus lugares de moradia e suas alternativas (nova unidade habitacional, indenização ou compra assistida de unidade habitacional já existente) ou mesmo dos valores oferecidos. Significou, por essa feita, também a pressão sobre a família que não estivesse de acordo com o aceite imediato das propostas.

Lideranças comunitárias, em reuniões do Fórum realizadas em março, já apontavam para atuação dupla do governo do estado, em reuniões ampliadas com as lideranças e encontros específicos com algumas lideranças, notadamente com presidentes de associações de moradores. Apontavam isso como intenção clara de fragilizar a participação coletiva e promover a discórdia entre lideranças, enfraquecendo a capacidade de luta do movimento comunitário.

Pode-se apreender que apesar da proposição formal de espaços destinados a participação social, estes não necessariamente se consolidaram como tal. A pesquisa sobre a implementação da política de urbanização do PAC Manguinhos nos permite perceber os mecanismos de diluição da participação social nas muitas comissões, gts, comitês, e a anulação de espaços de participação anteriormente constituídos por movimentos social locais, em contrapartida de um divulgar amplo de que a implementação de política pública vem se fazendo através do respeito a participação comunitária, evidenciado pelo prêmio conferido à Agência 21 e ao Governo do Estado de Melhores práticas Sociais conferido em 2009 pela Caixa Econômica Federal e a habilitação para concorrer a Prêmio Global de Excelência de melhores Práticas para Melhoria do Ambiente de Vida – Prêmio Dubai/ Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat).

A conferência Habitat II, promovida pela ONU em 1996, na cidade de Istambul, apresenta um documento elaborado sob encomenda por seus consultores Jodi Borja e Manuel Castells sobre os desafios da “gestão local” que o descola as cidades de conflitos sociais e de classe e as encara como *atores sociais*, organismos vivos, que se expressam pela articulação

(...) entre administrações públicas (locais ou não), agentes econômicos públicos e privados, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social. Ou seja, entre, instituições políticas e sociedade civil. (BORJA e CASTELLS, 1996:152-153.)

Esta visão de ação cooperativa, descarnada de conflitos e interesses de classe, abre espaço para um receituário que transforma planejamento público em “gestão”, pontual sem efeitos de transformação estrutural, sustentada na afirmação do *bem comum*, que não se explica nem se evidencia nas experiências reais e históricas da construção e desenvolvimento das cidades.

A metodologia dos mecanismos internacionais é selecionar porções dos territórios especialmente representativas das problemáticas existentes, elegê-las para sofrer intervenções locais “exemplares”, que será chamadas de “best practices”, e então difundi-las pelo mundo em luxuosas publicações, apoiadas por textos teóricos produzidos por seus técnicos. (FERREIRA, 2010: 206.)

O prêmio conferido a Agência 21 e ao governo estadual está perfeitamente inserido nessa lógica. Não importa muito a dimensão real da participação social alcançada com a prática do *Trabalho Social* em Manguinhos. Importa uma bela apresentação daquilo que se julgou ser o *Trabalho Social*, e que deve aparecer como boa prática exemplar. Na disputa de forças, os que apontam os limites da participação social em Manguinhos, foram silenciados também pelo atestado externo garantido pela respeitada Caixa que segue os padrões definidos internacionalmente.

Entendemos que as políticas urbanas vêm se estruturando, em termos de práticas sócias, na ideia de *cidadania genérica*, pautada em demandas o máximo específicas que não permitem analisar as contradições gerais do modelo social do capitalismo. Seguindo os caminhos trilhados pelo Coletivo de Estudos de Política Educacional, coordenado por Lucia Neves, com sede na EPSJV/ Fiocruz, pensar a nova pedagogia da hegemonia nos ilumina a visão para a concepção de participação que subjaz essa nova “sociabilidade”

firmada para o “bem comum da sociedade”. Resta pois questionar é o significado dessa ideia de *bem comum*, os interesses que a movem e em qual direção.

2.3 Palanque: lançamento do programa e inaugurações de obras

As visitas do presidente da república para lançamento oficial do PAC Manguinhos e as inaugurações foram momentos de significativa importância. Os momentos de palanque, simbólicos por essência, serviram para dar concretude à realização das obras, como no momento de lançamento, para selar a relação entre o presidente, o governador e o prefeito, como propaganda de governo, e também para sustentar a campanha presidencial de Dilma Rouseff.

O primeiro palanque ocorreu em 07 de março de 2008. A preparação para a visita presidencial levou semanas e tensionou o movimento comunitário local. Após visita do cerimonial do Palácio do Planalto para estruturação do evento foram identificadas, cadastradas e verificadas as lideranças comunitárias, definido o lugar do palco na Avenida Leopoldo Bulhões, data e horário de sua ocorrência. A Fiocruz teve papel de base dessa estruturação e participação no evento. As lideranças elaboram uma camiseta onde se lia na parte da frente: “Manguinhos quer PAC. Paz e Direitos.”, e na parte de trás: “Comitê de Acompanhamento do PAC Manguinhos”. Escolheram a liderança que seria a porta voz e teria direito a fala durante o evento. Momentos antes do evento uma das lideranças disse que seria ela a falar, desrespeitando o combinado anteriormente e valendo-se de uma ameaça. Disse que o Lula iria embora, mas eles permaneceriam lá. E com a mão passando pela garganta como uma faca, expressando que se assim não fosse daria morte. O restante das lideranças calou e aquela que fez a ameaça foi a voz representativa de Manguinhos ao lado das autoridades.



Foto 51: Lideranças reunidas momentos antes da cerimônia de assinatura de ordem de início das obras do PAC Manguinhos Rio de Janeiro –07 de março de 2008 (Foto: Assessoria de Cooperação Social da ENSP/Fiocruz)

No palco estavam o governador Sérgio Cabral e sua esposa, Adriana Ancelmo, Marisa Letícia, esposa do presidente Lula, Dilma Rousseff, ministra da Casa Civil, Tarso Genro, ministro da Justiça, José Gomes Temporão, ministro da Saúde, Márcio Fortes de Almeida, Ministro das Cidades, Franklin Martins, da Secretaria de Comunicação Social, Edson Santos, da Secretaria Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Luiz Fernando de Souza (Pezão), vice-governador do Rio de Janeiro e secretário estadual de Obras, Marcelo Crivella, senador (PL), Wilson Carlos Cordeiro da Silva Carvalho, Secretário de Estado Governo, Regis Velasco Fichtner, secretário estadual da Casa Civil, Noel de Carvalho Neto, secretário estadual de Habitação, Eduardo Costa Paes, Secretário estadual de Estado de Turismo, Esporte e Lazer, Benedita da Silva, secretária estadual de Assistência Social e Direitos Humanos, Alcebíades Sabino dos Santos, secretário estadual de Trabalho e Renda, Maria Fernanda Coelho, presidente da Caixa Econômica Federal, Paulo Buss, presidente da Fiocruz, Jorge Bittar, deputado federal (PT), Ícaro Moreno, presidente da EMOP, Filipe Pereira deputado federal (PSC) e ainda 16 lideranças citadas nominalmente pelo presidente no início do seu discurso, da seguinte forma: Leonardo Januário da Silva, de Manguinhos, Cândida Maria Privado, da Cooperativa Central dos Produtores de Leite, Celso de Freitas, da Vila União, Cida Alves Pereira, da Vila São Pedro, Cláudio Inácio de Lima, de Samora Machel, Ednildo Cândido da Silva, de Nova Mandela, Erivaldo Silveira de Lira, da Vila Turismo, José Raimundo da Silva Teixeira, da Agrícola de Higienópolis, Marcelo Gomes de Alencar, de Oswaldo Cruz, Márcio Barbosa de Lima, da Vitória de Manguinhos, Márcio Luiz Cesário de Oliveira, do Conjunto Habitacional Provisório II, Marcos Martins de Castro, do Fórum Social de Manguinhos, Patrícia Evangelista da Silva, do Fórum Social

de Manguinhos, Paulo Raimundo Barbosa de Oliveira, de Varginha, Rogério Lima da Silva, de João Goulart, Valério dos Santos Cruz, da Mandela de Pedra.



Foto 52: Cerimônia de assinatura de ordem de início das obras do PAC Manguinhos Rio de Janeiro – RJ, 07 de março de 2008. Foto: SEOBRAS

A extensa lista de autoridades não apresenta nenhum representante da prefeitura do Rio de Janeiro, traduzindo o desacordo político entre os governos federal e estadual com o de César Maia, prefeito. Alinhamento que seria tão propalado como excelente para o Rio de Janeiro, após a vitória de Eduardo Paes, na eleição municipal de 2008. A falta de diálogo com a prefeitura, tão reclamada pelas lideranças, estava expressa também no palco. E auxiliaria na campanha de Eduardo Paes, que teria como um pilar de sustentação a necessidade de entendimento entre as esferas de governo para a continuidade das obras e consequentes melhorias para a cidade.

Com a sua habilidade em discursos Lula citou casos, falou de sua infância e principalmente enfatizou de que era necessário parar de ouvir só notícias ruins do Complexo do Alemão e de Manguinhos, e o PAC chegava para mudar essa realidade. Os assessores do cerimonial, igualmente habilidosos, pinçaram histórias que incrementaram o discurso, como a da liderança que tem uma bala na perna. E ainda trouxe ao palco o menino Cristiano, que viraria símbolo das obras, após ter sido fotografado pelo Jornal Extra, nadando em uma poça d'água.

Eu estou aqui com o companheiro Cristiano. Ele hoje saiu na primeira página do Extra, a mãe dele é a Bianca. Ela mora numa casa num lugar de risco, em cima da adutora. Ela vai ter que sair de lá, obviamente, não pode ficar lá. O Cristiano aparece na foto tomando banho num vazamento de água. O sonho do Cristiano é ter uma piscina para nadar. A gente não vai dar uma piscina para o Cristiano, a gente vai dar piscina para o povo de Manguinhos. Lá, o Cristiano e os outros irmãozinhos dele do Complexo vão poder ter professor de natação, professor de educação física e vão ter condições de ter um futuro melhor do que aquele que nós tivemos no passado. (Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de ordem de início das obras do PAC na comunidade de Manguinhos. Rio de Janeiro – RJ, 07 de março de 2008)

Grande quantidade de pessoas lotou a Rua Leopoldo Bulhões, em frente ao palco. As manifestações eram de alguma curiosidade, desconfiança e um amplo apoio à presença e à chegada de obras na localidade. Ainda assim, o esquema de segurança montado para este dia, com isolamento da área, não impediu a entrada de cartazes e um grupo de moradores estampou neles o problema de 24 famílias que foram removidas da área da adutora e esquecidas durante três anos. Pedem socorro a Lula e uma solução para o problema.



Foto 53: Cartazes na plateia da cerimônia de assinatura de ordem de início das obras do PAC Manguinhos Rio de Janeiro – RJ, 07 de março de 2008 (Foto: Assessoria de Cooperação Social da ENSP/Fiocruz)

A segunda visita de Lula ocorreu no dia 03 de fevereiro de 2009, para a inauguração do Colégio Estadual Luiz Carlos da Vila. O nome da escola foi escolhido pelo governador Sérgio Cabral em homenagem ao sambista que havia morrido quatro meses antes. Outras figuras ligadas ao samba também foram escolhidos para nomear os blocos de apartamentos do DSUP (Clara Nunes, Nelson Cavaquinho, Dona Zica, João Nogueira e Cartola,) inaugurados em dezembro do mesmo ano.

Aquela foi a primeira entrada dos moradores de Manguinhos na área do DSUP desde o início das obras. O Colégio foi a primeira obra entregue e o restante da área era ainda uma grande canteiro de obras. Um esquema de segurança aprimorado foi montado. Também um esquema de limpeza emergencial, com trabalhadores da Comlurb que varreram e capinaram na área externa do DSUP, foi realizado.

A visita de Lula ao Colégio ocorreu antes da subida ao palanque para os discursos. Uma sala foi montada para receber a comitiva presidencial com plantas das intervenções onde foram escritas a lápis as previsões de entrega dos outros equipamentos sociais. Após estas explicações ocorreu uma visita às dependências do colégio. Montado de improviso, havia um laboratório de informática e de ciências. Jovens demonstraram a utilização dos espaços e equipamentos. A visita ao público foi permitida após o término dos discursos.

A plateia contava com moradores, trabalhadores do PAC uniformizados, e participantes dos projetos do PRONASCI, *Protejo*, *Mulheres da Paz* e do projeto de fotografia *Memórias do PAC*¹⁵⁰, igualmente uniformizados. Muitos tiravam fotos, vivendo o momento como uma festa. Responderam com aplausos e euforia quando a liderança de Manguinhos que falou ao microfone disse que eram os trabalhadores que construíam os apartamentos que também morariam neles. Essa era uma grande expectativa. Muitos apoiavam e demonstravam felicidade. Entretanto, no burburinho, alguns reclamavam, entre si, da obrigatoriedade de estarem ali, aguardando sob o sol; Outros, que trabalharam na obra de reforma do edifício do colégio, lamentavam as condições de trabalho e a corrida contra o tempo para a inauguração.

¹⁵⁰ O projeto de fotografia Memórias do PAC ofereceu formação em fotografia e técnicas de pesquisa para moradores de Manguinhos, Alemão, Rocinha e Pavão-Pavãozinho/Cantagalo. Construiu uma documentação fotográfica sobre as obras, seus impactos, e a rotina das favelas no momento da intervenção. Foi coordenado pelo Observatório de Favelas e financiado com verbas do Pronasoci. Para mais, ver <http://www.memoriasdopac.org.br/>.



Fotos 54,55,56,57: Imagens do dia da Inauguração do Colégio Estadual Luiz Carlos da Vila. 03 de fevereiro de 2009. Em sentido horário: Fachada; palanque com autoridades e parte do público com o uniforme de trabalhador das obras do PAC, Mulheres da Paz, Segurança e limpeza emergencial na área externa do DSUP . (Fotos: Cláudia Trindade. Acervo Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz)

Ao discursar para a população Lula retomou a história de Cristiano, o menino fotografado nadando na poça d'água, que estava novamente no palco. Lula recontou a história e anunciou que a casa do menino e sua família estava pronta. A casa-modelo, que ficou aberta a visitação, deveria ser entregue a Cristiano. Os apartamentos ainda em construção demorariam a ficar prontos, mas Lula elegeu o menino, sem sorteio, sem escolha pública para ocupar a casa que servia de show-room para o PAC.

Nosso companheiro Cristiano. Eu vou contar uma história do Cristiano aqui, Sérgio. É o seguinte: o Cristiano... vocês estão lembrados que quando nós viemos lançar o PAC aqui, a imprensa tinha mostrado uma fotografia de um menino que nadava em uma poça d'água aqui em Manguinhos. Nós viemos aqui, eu conheci o Cristiano, conheci a mãe dele, e naquele dia o Sérgio Cabral e o Pezão me disseram que iam dar uma casa para o Cristiano. Pois bem, a casa do Cristiano está pronta. É aquela casa ali, Cristiano, dá uma olhada ali, aquela casa que está lá. Agora, como nós vamos fazer um conjunto habitacional grande, o meu pessoal entendeu que as casas só poderiam ser entregues todas juntas. Ora, mas não é

justo. Se a dele já está pronta, por que é que ele vai ficar a esperar? Então, eu queria pedir, Sérgio, a você e ao Pezão, não agora, mas eu penso que amanhã, vocês poderiam chamar a mãe do Cristiano e entregar, definitivamente, a casa deles para eles morarem. (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração da Escola Estadual Luiz Carlos da Vila. Rio de Janeiro-RJ, 03 de fevereiro de 2009)

Uma jogada de marketing que arrancou aplausos e críticas com tom de voz baixo na plateia. Para uns era o sinal de que havia uma atenção especial, um cuidado com as histórias sofridas da favela. Para outros significou uma estratégia de convencimento, cruel e popularesca, do que seria essa atenção especial. Inclusive porque a casa-modelo seria demolida após a inauguração dos apartamentos¹⁵¹.

O grande tom do discurso era da conciliação de interesses entre as esferas de governo (federal, estadual e municipal). Eduardo Paes acabava de ter sido empossado prefeito, após as eleições de final de 2008. A campanha contou com a imagem da aliança entre as esferas. Os cartazes de propaganda eleitoral exibiam os rostos de Lula, Cabral e Eduardo Paes, em alguns ainda estava a imagem de Dilma Rousseff. Anunciada como a “mãe” do PAC e já compoendo o tom do que seria a campanha presidencial de 2010.

Eu tive muito azar nesses seis anos, porque primeiro teve... Nos meus primeiros quatro anos, tinha gente governando o estado do Rio de Janeiro que não queria uma boa relação com o governo federal. Aquele negócio de casamento que vai mal. Depois, entrou o Sérgio Cabral. Na cidade tinha um prefeito que não compareceu a nenhum ato público que eu vim aqui no Rio de Janeiro, mesmo anunciando obras para a cidade do Rio de Janeiro, em uma demonstração de que às vezes os políticos pensam muito menor do que os discursos que eles fazem para se eleger na época da campanha. Um prefeito, um governador, um presidente da República, um deputado federal e um deputado estadual podem pertencer a partidos diferentes, não tem problema nenhum. Eles podem ter religiões diferentes, não tem problema nenhum. Eles podem ser adversários na época das eleições, não tem problema nenhum. Mas tem uma hora em que todos precisam criar vergonha na cara e governar para o povo da cidade, do estado e do país. (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração da Escola Estadual Luiz Carlos da Vila. Rio de Janeiro-RJ, 03 de fevereiro de 2009)

¹⁵¹ Ouvi essa crítica de algumas lideranças de Manguinhos e também em conversa com duas moradoras logo após o encerramento do evento.

O discurso para o *bem comum* imperava entre autoridades e entre algumas lideranças que propalavam a necessidade de alinhamento entre as esferas de governo para a continuidade das obras. Na época da campanha eleitoral para prefeito algumas lideranças foram fiéis e importantes cabos eleitorais. Associações de moradores exibiram na sua fachada cartazes de campanha e auxiliaram uma visita de Luiz Fernando de Souza (Pezão), vice-governador, que naquele momento era o governador em exercício, devido a viagem de Sérgio Cabral ao exterior, à quadra do Grêmio Recreativo Escola de Samba Unidos de Manguinhos, ocorrida na noite de 21 de outubro de 2008, que, sem aparato de segurança, foi falar à população da importância de eleger Eduardo Paes para prefeito. Nessa visita foi dito que caso este candidato não fosse eleito as obras do PAC Manguinhos corriam o risco de serem interrompidas. Não havia espaço ali para questionamentos, conversa. Era um espaço para um recado claro e explícito. Recado dado, Pezão e Ícaro Moreno, presidente da Emop, foram avisados que estava na hora de ir embora. Não era mais possível segurar o movimento do tráfico que precisava passar com o *bonde*, prática de transferência de drogas, armas e veículos roubados entre a favela do Jacarezinho e de Manguinhos. Sem imprensa presente, sem esquema de segurança, o clima era possível de levantar suspeitas de prática de crime eleitoral, a apenas 5 dias da votação do segundo turno eleitoral que apresentava uma disputa acirrada entre Eduardo Paes (PMDB) e o segundo colocado Fernando Gabeira (PV). Não há dúvida que para a construção do *bem comum* muitas técnicas foram utilizadas.

Retornando ao momento de inauguração da primeira obra do PAC Manguinhos, estavam presentes no palanque o governador do estado, Sérgio Cabral, o prefeito da cidade, Eduardo Paes, o ministro das Cidades, Márcio Fortes, Dilma Rousseff, ministra da Casa Civil, Luiz Fernando de Souza (Pezão), vice-governador do Rio de Janeiro, o superintendente regional da Caixa Econômica Federal no Rio de Janeiro, José Domingos Vargas, o presidente da construtora Camter, Ricardo Freitas, o compositor Martinho da Vila e ainda a mãe, Emerilda Ventura Cirillo, e a esposa, Jane Pereira da Silva, do recém falecido Luís Carlos da Vila, secretários de Estado de governo, Benedita da Silva Secretária de Assistência Social e Direitos Humanos, Teresa Porto, Secretária Estadual de Educação, Júlio Lopes, secretário Estadual de Transportes, Sérgio Cortes, secretário Estadual de Saúde e Defesa Civil. E ainda presidentes de associações de moradores.

Entre as lideranças de Manguinhos, a tensão de cada momento de visita do presidente Lula afluía as disputas. O cerimonial presidencial ao cadastrar lideranças instituía dois graus de proximidade do presidente e demais autoridades. Eram distribuídos botons de cores diferentes para acesso a área *vip*, na plateia, e a *super vip*, com acesso ao palco. Nesta segunda visita presidencial, alguns presidentes de associação de moradores eram a favor de requerer acesso ao palco somente aos presidentes de associações, que se entendiam como “reais representantes” do movimento comunitário de Manguinhos. A maioria dos presidentes de associações tentava estabelecer que *quem podia falar em nome do morador* eram aqueles que ocupavam cargos nas associações de moradores. Acabou decidido que o Fórum teria dois representantes com acesso ao palco e mais 17 lideranças de associações de moradores. O Fórum de Manguinhos, que congregava todas as associações, mas seus participantes mais orgânicos não eram presidentes, sofria uma tentativa de limitação de seu espaço de atuação nos grandes eventos.

Para o evento foi realizado, pelo Fórum de Manguinhos, um Dossiê Político sobre o PAC Manguinhos, historicizando o processo e apontando os problemas de implementação. A proposta era entregar o dossiê ao presidente Lula no momento da fala da liderança. Nos dias que antecederam o evento as lideranças de Manguinhos foram procuradas por uma liderança do Complexo do Alemão, alinhada ao governo, questionando a elaboração do dossiê e apontado para problemas que a entrega deste poderia causar. No encontro do Fórum de Manguinhos ocorrido no dia 10 de fevereiro, semana seguinte ao evento de inauguração, lideranças relataram ameaças sofridas nos dias anteriores do evento. Uma delas relatou que recebeu um telefonema no meio da madrugada ameaçando sua família. O dossiê não foi entregue publicamente, como era a intenção inicial de causar um marco político. Entretanto, ele foi entregue a assessoria do presidente Lula, sem nunca ter ocorrido qualquer retorno em relação às questões ali colocadas.

O discurso presidencial focou, como em tantos outros momentos, na melhoria da vida dos mais pobres, nesse caso, estudando como prover habitação para essa população. O tom era de conciliação das classes. A inserção dos pobres na sociedade, pelo trabalho e pelo consumo “é bom para todo o Brasil”, sendo obtusos aqueles que não percebem isso.

Quando a gente faz isso, a gente perde um certo apoio de determinada classe social, porque gente rica não gosta que a gente cuide muito dos pobres, o que é um atraso, porque quanto mais os

pobres estiverem cuidados, mais eles vão conquistar as coisas, mais vão trabalhar, mais vão ter salário, mais vão estudar, mais vão comprar as coisas que os empresários produzem. Portanto, é bom para todo o Brasil. Mas tem gente que não gosta. (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração da Escola Estadual Luiz Carlos da Vila Rio de Janeiro-RJ, 03 de fevereiro de 2009)

O evento da primeira inauguração foi programado como uma grande festa. Os discursos se encerraram com a apresentação da bateria da escola de samba Vila Isabel. Os músicos contratados para uma roda de samba, que incluíam Nelson Sargento e Wanderley Monteiro, não se apresentaram: não havia mais público. O atraso da comitiva presidencial, o forte calor e a presença de alguns em termos compulsórios fez o público se dispersar após o término oficial dos discursos.

Em maio de 2009, ocorreu mais um evento de inauguração com a presença do presidente da república. No dia 29 de maio foram inauguradas a Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e o Complexo Esportivo.

O esquema de segurança montado verificava cada um dos cartazes e impedia a entrada daqueles com teor crítico. O evento possuía pretendia ovacionar a política governamental e não permitia espaços para críticas. Era permitida a entrada de cartazes de apoio. Outros ficaram amontoados em uma pilha no chão, ao lado do detector de metais instalado na entrada do evento. Um grupo de três trabalhadores vestindo macacões do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), e outros só com a camiseta do serviço, conseguiu esconder duas faixas e esperou até o início dos discursos para abri-la.



Foto 58: Cartazes de apoio ao governo Lula do Sindicato dos Empregados de Previdência Privada do Estado do Rio de Janeiro (SINDEPPERJ). 29 de maio de 2009. O grupo que portava os cartazes usava camisetas verde-amarelas, com os dizeres “Esse é o cara. Essa é a nossa cara”, em alusão s declaração de Barack Obama, presidente dos EUA, em relação ao Presidente Lula, ocorrida no mês anterior. (Foto: Cláudia Trindade. Acervo Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz)



Fotos 58 e 59: Faixas que pede socorro às condições dos trabalhadores do SAMU. 29 de maio de 2009. Faixas assinadas pelo Sindicato dos Trabalhadores em Saúde Trabalho e Previdência Social/ RJ. . (Fotos: Acima - Cláudia Trindade. Acervo Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz. Abaixo - Anastácia Santos.

A conferência dos dizeres nos cartazes e a censura na entrada no evento contrasta com a fala do presidente Lula no palanque, no mesmo dia, demonstrando um distanciamento entre discurso e prática. Ao se referir à aprovação dos Correios de transferência do edifício existente na região para outra localidade devido à violência em Mangueiras, aponta na decisão contrária:

Nós decidimos, em vez de os Correios irem para outro lugar, nós vamos levar benefícios para o povo pobre daquela (falha na gravação), para que eles possam sentir que o Estado brasileiro, o estado do Rio e a prefeitura, a partir de agora, não vão ter mais medo de ir conversar com as pessoas, ouvir desaforos, ouvir reclamações, ouvir reivindicações, porque esse é o nosso papel. Quem não quiser ouvir reivindicações do povo, não se candidate a nada, não se candidate a nada. Nós não temos medo. (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração de Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e

complexo poliesportivo - obras do PAC em Manguinhos. Rio de Janeiro-RJ, 29 de maio de 2009)

Como na inauguração da primeira obra, a comitiva presidencial e demais autoridades visitaram as instalações antes de subirem ao palco para os discursos. Acompanhados pela imprensa, o presidente Lula e o governador Sérgio Cabral jogaram bola na quadra do Complexo Esportivo e posaram para fotos, com a ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, segurando equipamentos utilizados em obras no Centro de Vocação Tecnológica inaugurado no prédio dos Correios, na Avenida Leopoldo Bulhões. A inauguração da piscina foi marcada pelo mergulho do menino Cristiano, aquele que havia sido fotografado nadando em poça d'água, e foi alçado como símbolo das mudanças em Manguinhos, ao lado dos atletas olímpicos Luiz Lima e Caio Márcio.

No palco, como nos outros momentos de palanque, estavam presentes várias autoridades e lideranças comunitárias. O discurso do presidente Lula marcou a atitude do governo como escolha de uma política para os mais pobres.

A verdade é que, durante muito tempo, os governantes que passaram por este país – não todos, mas muitos – preferiam fazer as grandes obras e os grandes prédios para atender as elites centrais, e o povo da periferia ia se amontoando, um em cima do outro. (...) As condições de vida foram piorando. A escola pública não chegava lá, a saúde não chegava lá. A única coisa que chegava era a polícia para bater em inocentes, porque os bandidos já tinham fugido. (...) Nós estamos tentando consertar erros acumulados durante um século neste país. E vocês sabem que para consertar uma coisa que estava desarranjada, é mais difícil do que a gente fazer uma coisa nova. Mas nós não podemos começar a fazer o novo sem lembrar que a gente tem um exército de pessoas que foram esquecidas ao longo de muitas décadas neste país. (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração de Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e complexo poliesportivo - obras do PAC em Manguinhos. Rio de Janeiro-RJ, 29 de maio de 2009)

Novamente o menino Cristiano foi citado no discurso presidencial como símbolo da mudança em Manguinhos. Lula se disse orgulhoso de vê-lo nadando, junto com outras crianças em uma piscina olímpica, bem diferente da imagem publicada no jornal.

Também foi feita referência, mais uma vez, ao alinhamento entre governo estadual e federal, apontando que quem ganha com isso é “o povo do estado”. Na sequência Lula faz uma brincadeira de que o governador Sérgio Cabral pede muito

dinheiro, e que quando este e seu vice, Pezão, vão a Brasília ele manda dizer que não está, que só volta no final de 2010 para entregar o mandato para outra pessoa. Após esta fala é puxado na plateia uma sequencia de gritos de “Dilma presidente”. Após uma pausa, Lula encerra o seu discurso da seguinte forma:

Eu quero pedir o seguinte: depois vão dizer aqui, os companheiros da associação aqui... dizer o seguinte: o Lula não falou em campanha política. Vocês é que se meteram a cantar, a gritar o nome aí... Eu espero que a profecia que diz que a voz do povo é a voz de Deus esteja correta neste momento. (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração de Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e complexo poliesportivo - obras do PAC em Manguinhos. Rio de Janeiro-RJ, 29 de maio de 2009)

Já havia clima de sucessão presidencial, um ano antes da campanha. O jargão, repetido em várias inaugurações do PAC pelo país, de que Dilma era a mãe do PAC, construía o panorama de sucessão presidencial, que iria se confirmar nas urnas ao final de 2010.

Em dezembro de 2009, o presidente da república retorna a Manguinhos para nova inauguração de obras. Desta vez foram inauguradas 416 unidades habitacionais, a Biblioteca Parque de Manguinhos, o Centro de Referência da Juventude, o Centro de Geração de Renda e o Centro de Apoio Jurídico¹⁵².

O palanque foi montado na parte central do conjunto habitacional, no DSUP . A visita começou pelos equipamentos sociais e depois o governador Sérgio Cabral e o presidente Lula, acompanhados de outras autoridades, caminharam até o palco. Este trajeto foi acompanhado por um jovem de 17 anos que gravou o trajeto. O vídeo divulgado na internet¹⁵³ começa com a conversa já iniciada e segue a transcrição abaixo:

Lula: Não, não não. Esquece. De esporte?

Jovem: Ah, esporte? É Tennis.

Lula: Então porque você não treina, porra?

Jovem: Porque aqui não tem jogo de tênis.

¹⁵² Até o fechamento desta tese em junho de 2012 o Centro de Geração de Renda e o Centro de Apoio Jurídico não haviam ainda entrado em funcionamento. O edifício destinado eles estava ocupado pela equipe de trabalho social do PAC.

¹⁵³ A fonte de divulgação é do Blog Ricardo Gama (<http://ricardo-gama.blogspot.com.br/>). O blogueiro faz intensas críticas ao governo Sérgio Cabral, e é filiado ao Partido da República (PR), opositor de Sérgio Cabral, que possui como nome político mais importante no Rio de Janeiro o ex-governador Anthony Garotinho. Disponível também em http://www.youtube.com/watch?v=KOKS_apCwzA , acessado em 11/10/2011.

Lula: Mas isso é esporte da Burguesia, porra.

Jovem: Porque olha só...

Sérgio Cabral: Não é não. Ele tem razão. Tem que trazer isso pro povão.

Lula: E natação?

Jovem: A gente não pode entrar na piscina.

Sérgio Cabral: Por quê?

Jovem: Porque não abre pra população.

Sérgio Cabral: Por que não abre pra população...

Jovem: Não sei. Eu vim aqui já, perguntar...

Interrupção na sequencia do vídeo. Aparece em outro ângulo uma conversa entre Lula, Sérgio Cabral, Ícaro Moreno, presidente da Emop e Ruth Jurberg, responsável pelo projeto social do PAC da SEASDH:

Lula: O dia que a imprensa vier aí e pegar um final de semana essa porra fechada o prejuízo político é infinitamente maior do que colocar dois guardas aqui pra tomar conta. Coloca dois guardas pra tomar conta!

[corte na sequencia do vídeo]

Lula: Coloca o bombeiro pra tomar conta e abre isso.

Sérgio Cabral (falando com Ruth Jurberg): Manda um e-mail pra mim hoje.

Nova interrupção na sequência do vídeo. Retorna a conversa do Jovem com Lula e Sérgio Cabral:

Jovem: A gente acorda de manhã com o *caveirão* na nossa porta. Eu tenho vídeo meu aqui, se eu achar aqui...

Sérgio Cabral: [Pergunta inaudível]

Jovem: Caveirão.

Sérgio Cabral: E o tráfico?

Jovem: Caveirão, acordando...

Sérgio Cabral: E o tráfico?

Jovem: Não, na minha rua não.

Sérgio Cabral: Não tem não, né? Não tem nêgo de metralhadora, não?

Jovem: Ter até tem, mas...

Sérgio Cabral: Deixa de ser otário. Fazer discurso de otário...

Jovem: Eu não coparticipo. Eu não coparticipo.

Sérgio Cabral: Ahhhh. (deboche!)

Jovem: Onde a gente mora é terrível. É a “faixa de Gaza”.

[corte na sequencia do vídeo]

Sérgio Cabral: Ó, tu é muito... Tu não me engana não... Ó bota essa inteligência toda pra estudar, oh sacana!

Outro: Qual seu nome? [pergunta de pessoa que não aparece no vídeo]

Jovem: Eu vou pra escola sempre... Leandro.

Sérgio Cabral: Leandro, vai estudar, porra!

Jovem: Eu vou sempre. [Fim do vídeo] (Disponível em http://www.youtube.com/watch?v=KOKS_apCwzA, acessado em 13/06/2012)

Duas questões, além da grosseria com relação ao jovem, nos chamam mais atenção no diálogo gravado. A conversa entre Lula, Sérgio Cabral, Ícaro Moreno e Ruth Jurberg tem como elemento central a possível publicidade negativa caso a mídia divulgasse notícias de que a piscina, embora oficialmente inaugurada há sete meses, permanecesse fechada ao público¹⁵⁴. Se nos discursos no palanque o tom sempre foi de melhoria para a população, a cobrança do presidente não se pautava nessa mesma lógica. A fala do presidente não questionou o governador sobre o motivo pelo qual a população ainda não usufruía do complexo esportivo, ou ainda sobre um plano de manutenção e utilização do equipamento.

A outra questão se refere a falta de relevância dada a truculência policial, expressa no vídeo pela presença cotidiana do *caveirão*, plenamente justificada, na fala do governador, pela existência do tráfico armado de drogas. A política de segurança pública de repressão e guerra às drogas aparece justificada a qualquer custo. Se no primeiro discurso que fez em Manguinhos o presidente Lula afirmou que “Se tem bandido, eles têm que pagar o preço, mas não podemos levar violência para os homens e mulheres honestos deste País, que ficam amedrontados”¹⁵⁵, quando encontrou uma fala sobre este medo, sua reação foi o silêncio e o riso, enquanto o governador afrontava o jovem afirmando que este fazia “discurso de otário”. A política de segurança no Rio de Janeiro é seletiva nas suas práticas de atuação. Para as favelas, em nome da *guerra às drogas*, a prática de imposição do medo¹⁵⁶ é generalizada e as leis flexibilizadas. As revistas policiais em favelas são “garantidas” por mandados coletivos de buscas, configurados como uma excecência

¹⁵⁴ Em setembro, dois meses antes deste episódio, o jornal Extra já havia divulgado a notícia de que a piscina não estava em uso, fazendo inclusive uma matéria com o menino Cristiano. *Piscina do PAC inaugurada por Lula em maio continua fechada*, Jornal Extra, 09/09/09. <http://extra.globo.com/noticias/rio/piscina-do-pac-inaugurada-por-lula-em-maio-continua-fechada-392869.html>, acessado em 25 de maio de 2012.

¹⁵⁵ Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de ordem de início das obras do PAC na comunidade de Manguinhos. Rio de Janeiro – RJ, 07 de março de 2008.

¹⁵⁶ O impacto e produção do medo associado à violência, no Rio de Janeiro, têm sido estudados por pesquisadores de diversas áreas do conhecimento, entre elas, história, educação e psicologia clínica. Ver FRANÇA, 2010, e VILHENA, et al, 2011.

jurídica. A suspeição é genérica, e a manutenção do medo é instrumento de controle popular. Reafirmado pela arrogância do tratamento dado às questões colocadas pelo jovem.

Episódio exemplar e triste da prática policial em favelas, que teria desdobramento no mesmo dia das gravações feitas por Leandro, ocorreu no dia 28 de outubro de 2009. O jovem Rafael Rocha Ribeiro, de 16 anos, foi morto por um tiro de fuzil. As primeiras notícias sobre o ocorrido seguiram a regra geral da imprensa ao noticiar mortes em favelas: “Jovem morre após ser atingido por bala perdida em Manguinhos”¹⁵⁷; “Jovem de 15 anos morre vítima de bala perdida na Zona Norte do Rio de Janeiro”¹⁵⁸. A descrição feita pelos moradores era de que no momento da morte não havia tiroteio. Havia ocorrido mais cedo, naquela manhã, e cessado. O jovem saiu de casa para jogar o lixo na beira do Canal do Cunha, que divide a favela Mandela de Pedra da Refinaria de Manguinhos. Policiais escondidos entre as árvores dispararam suas armas e atingiram o jovem na cabeça. A chegada da equipe de televisão da Rede Record possibilitou que a versão dos moradores ganhasse espaço e notoriedade. A equipe de reportagem percorreu a favela, entrevistou a mãe e o pai do jovem, um amigo que tentou socorrê-lo, e ainda acompanhou o momento em que moradores fecharam a Rua Leopoldo Bulhões em protesto.

A notoriedade do caso chamou a atenção a ONG Rio de Paz, que fazia, desde 2008, protestos sobre as mortes violentas no Rio de Janeiro, e estes propuseram um ato no dia 02 de novembro. O primeiro e único realizado pela ong em favela. O ato foi acompanhado por grande cobertura jornalística, inclusive internacional, pela agência de notícias Reuters.

No dia do ato esteve presente também uma mãe, Márcia de Oliveira Jacintho, que teve o filho assassinado por policiais em 21 de novembro de 2002. Márcia confortou a mãe do jovem morto em Manguinhos, Angélica, e falou sobre a busca por justiça. Contou um pouco de sua história e seu engajamento na militância em Direitos Humanos e na Rede de Comunidades e Movimentos Contra a Violência. Angélica afirmou que também buscava justiça.

¹⁵⁷ Jornal do Brasil, 28/10/2009. <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2009/10/28/jovem-morre-apos-ser-atingido-por-bala-perdida-em-manguinhos/>, acessado em 01/11/2009.

¹⁵⁸ Site de notícias Sidney Rezende, 28/10/2009. <http://www.sidneyrezende.com/noticia/62017+jovem+de+15+anos+morre+vítima+de+bala+perdida+na+zona+norte+do+rio+de+janeiro>, acessado em 01/11/2009.



Fotos 60 e 61: Imagens de protesto contra mortes violentas, após assassinato de jovem no Mandela de Pedra. 2 de novembro de 2009. Foto: Claudia Trindade. Acervo particular.

O protesto foi realizado no mesmo local onde ocorreu o assassinato e percorreu becos da favela Mandela de Pedra. A ONG Rio de Paz, fixou cruzes para simbolizar as mortes violentas e exibiu um Banner com o quantitativo de assassinatos no Rio de Janeiro, 20.255, entre janeiro de 2007 e setembro de 2009. Participaram moradores e lideranças comunitárias com cartazes de protesto e em homenagem ao jovem assassinado.

As imagens acima apresentam uma área livre que antes era tomada por barracos, demolidos para a construção da via canal, que ligaria a Leopoldo Bulhões a Avenida Brasil¹⁵⁹. As famílias já removidas, e ainda em processo de remoção, de toda a área conhecida como Avenida Atlântica pelos moradores do Mandela de Pedra, não tinham direito a nova unidade habitacional nem a indenização para compra assistida. O único tipo de remoção oferecido para estas famílias era uma indenização de R\$ 9.000,00. A casa do jovem assassinado também seria removida.

A mãe do jovem, Angélica, foi procurada pela equipe do trabalho social com a oferta de uma unidade habitacional a ser inaugurada no mês seguinte. Lideranças comunitárias orientaram a mãe a aceitar a oferta, mas não se calar e continuar na busca por justiça processando o governo estadual, buscando provar que seu filho foi morto por policiais e como forma de impedir que essa prática cotidiana continue acontecendo.

No dia da inauguração das unidades habitacionais do DSUP, Angélica foi convidada ao palco para ser a primeira moradora a receber as chaves do novo apartamento. Com direito a palavra disse que ganhava “a casa na alegria e na tristeza. Meu filho tinha 16

¹⁵⁹ Até o término dessa pesquisa, em junho de 2012, a construção da Via Canal ainda não havia sido iniciada.

anos e morreu numa covardia dos policiais. Falaram que tinha troca de tiros, mas não teve. Espero pela justiça divina". Rapidamente Sérgio Cabral pegou o microfone e, sem responder a crítica da atuação policial, afirmou “Vamos chegar lá”, algo um tanto vago em alusão a “uma nova política” iniciada com as Unidades de Polícia Pacificadora.

A mídia tratou o ocorrido como um constrangimento¹⁶⁰ para o governador Sérgio Cabral e o presidente Lula, mas não chegou nem perto de apontar a prática como *compensatória pelos danos causados*.

O evento de dezembro ainda fez a entrega simbólica de *laptops* para jovens de Manguinhos, anunciando que cada apartamento receberia um e teria ainda acesso a internet gratuita. Havia um clima de felicidade na plateia, maior do que nos outros eventos anteriores. Isso evidenciava que a grande intervenção do PAC aguardada era a de habitação.

Os moradores dos novos apartamentos começaram a se mudar em janeiro de 2010. As chuvas de abril recolocaram uma cena vivida em muitos momentos nas localidades de Manguinhos e que parecia ter sido afastada com a nova moradia. Uma grande enchente provocou a perda de móveis e eletrodomésticos. Os mais afetados foram os moradores do andar térreo, mas o tipo de construção feita com tijolos de encaixe provocou perda em muitos apartamentos com a água da chuva entrando pelas paredes.

¹⁶⁰ Doméstica deixa governador constrangido. 23/12/2009.
<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,domestica-deixa-governador-constrangido,486144,0.htm>,
acessado em 14/06/2012.



Fotos 62,63 e 64: Imagens de enchente no conjunto habitacional do Desup. 06 de abril de 2010. (Foto Consuelo Nascimento. Acervo Laboratório Territorial de Manguinhos-ENSP/Fiocruz)

Ocorreram ainda dois outros momentos de palanques e discursos no ano de 2010. Em 28 de junho de 2010 foram inaugurados mais 152 unidades habitacionais, as primeiras do Conjunto Embratel. Esta inauguração contou com a presença do governador Sérgio Cabral e do prefeito Eduardo Paes. A inauguração das 328 unidades habitacionais restantes, do Conjunto Embratel, foi realizada em 25 de outubro de 2010 e contou também com a presença do presidente Lula¹⁶¹.

2.4 A “boa” Sociedade Civil mobilizada pelo PAC: Eventos ImPACto Rio e Pacto pela Cidadania

Dois eventos ocorridos em Novembro de 2008, Impacto Rio e Pacto pela Cidadania, contaram com organizações da sociedade civil para discutir a atuação e implementação do PAC. A estrutura e propostas desses eventos serão analisados a partir de agora.

2.4.1 Seminário Impacto Rio

Promovido e realizado no Clube de Engenharia, nos dias 11, 12 e 13 de novembro de 2008, o seminário *ImPACto Rio: Um Choque de Obras e Avanço Social no*

¹⁶¹ Estas inaugurações e discursos não foram acompanhados por esta pesquisa.

Estado do Rio de Janeiro, que fazia um jogo de palavras (ImPACto), propunha reunir mesas que discutissem os investimentos e obras do PAC, e seus impactos, para o Rio de Janeiro. Agrupou palestras em torno de três temas: O PAC e a Urbanização de Favelas; PAC Saneamento Ambiental – Rumo à Universalização dos Serviços (Água, esgoto e drenagem no interior do Estado e Região Metropolitana); e Logística e Transportes no Estado do Rio (O Arco Rodoviário, dragagem do Porto de Itaguaí). O seminário foi patrocinado pela Caixa Econômica Federal, pelo Consórcio Rio Melhor (formado pelas construtoras Odebrecht, OAS e Delta Construções), responsável pelas obras no Complexo do Alemão, pelo Consórcio Rio da Baixada (Carioca Christiani Nielsen Engenharia, Delta Construções e OAS), responsável pelas obras de saneamento na Baixada Fluminense e o Consórcio Novos tempos (Queiroz Galvão, Caenge e Carioca Christiani Nielsen Engenharia), responsável pelas obras na Rocinha¹⁶².

Na solenidade de abertura compuseram a mesa o ministro das Cidades, Marcio Fortes, a presidente da Caixa Econômica Federal, Maria Fernanda Coelho, o diretor da área de Inclusão Social e Crédito do BNDES, Élvio Lima Gaspar, e o presidente do Clube de Engenharia, Heloi Moreira. E estavam presentes também a secretária estadual de Ação Social e Direitos Humanos, Benedita da Silva, o secretário estadual de Agricultura, Cristino Áureo, o deputado federal e conselheiro do Clube de Engenharia Jorge Bittar, o superintendente Nacional da Área de Saneamento da Caixa, Rogério Tavares, e o superintendente da Caixa no Rio, José Domingos Vargas.

O seminário se destinava a um público alvo: ministros; governadores; prefeitos; presidentes, diretores, superintendentes, gerentes de empresas e órgãos do governo; coordenadores; analistas; servidores públicos, técnicos e estudantes de engenharia e arquitetura¹⁶³. Como se observa, não pretendia atingir diretamente moradores ou associações de moradores.

O presidente do Clube de Engenharia, Heloi Moreira, afirmou na mesa de abertura que “a entidade tem se preocupado, desde suas origens, em discutir as questões técnicas de forma que as decisões políticas sejam as melhores e de melhor aproveitamento pela sociedade brasileira”. A trajetória do Clube de Engenharia deve ser entendida na sua

¹⁶² Seminário Impacto Rio. Com a presença do Ministro das Cidades e da presidente da Caixa, Clube promove seminário sobre o PAC.

http://www.clubedeengenharia.org.br/08dez_seminario_ImPACto_Rio.html, acessado em 15/08/2009.

¹⁶³ Idem.

atuação como aparelho privado de hegemonia, de caráter classista, e controlado “pelas frações da classe dominante relacionadas aos setores da construção e da engenharia” (CAMPOS, 2012: 159), conforme apontada nos estudos de Pedro Henrique Campos¹⁶⁴, Maria Letícia Corrêa¹⁶⁵, Dilma Paula¹⁶⁶. O Seminário Impacto Rio, tomando por base seus financiadores, o público alvo, como descritos anteriormente, e as entidades de apoio ao evento¹⁶⁷, reforçam este entendimento.

A presidente da CAIXA e o representante do BNDES preocuparam-se, em suas falas, em dar garantias de que o Brasil estava preparado para não sofrer impactos muito grandes com a crise econômica internacional, iniciada em 2008, exatamente sustentando a solidez econômica nacional nos bancos públicos.

A situação brasileira seria bem diferente se não tivéssemos organizado o estado brasileiro e estabelecido claramente prioridades, como a redução da desigualdade e a criação de um mercado interno. Hoje ainda dependemos do mercado externo, mas muito menos do que no passado. Temos outras vantagens comparativas: as empresas brasileiras estão capitalizadas. Já os bancos brasileiros estão absolutamente líquidos e se recusam a fazer esse dinheiro circular na economia. Graças a Deus, o estado brasileiro, com todas as suas mazelas, tem instrumentos fantásticos como a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, e o BNDES, que é uma instituição de peso, à qual corresponde quase dez por cento do investimento brasileiro. Temos estruturas públicas que podem dar conta do recado e elas estão dando. E o governo brasileiro está criando as condições para que elas possam exercer

¹⁶⁴ CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. A Ditadura dos Empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985. Tese de doutoramento em História. Niterói: UFF, 2012.

¹⁶⁵ CORRÊA, Maria Letícia. O Setor de Energia Elétrica e a Constituição do Estado no Brasil: o Conselho Nacional de Águas e Energia, 1939-1954. Tese de doutoramento em História. Niterói: UFF, 2003.

¹⁶⁶ PAULA, Dilma Andrade de. Fim de Linha: a extinção de ramais da estrada de ferro Leopoldina, 1955-1974. Tese de doutoramento em História. Niterói: UFF, 2000.

¹⁶⁷ Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE); Associação Comercial do Rio de Janeiro; Associação de Empresas de Engenharia do Rio de Janeiro (AEERJ); Empresa de Obras públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP); Federação Brasileira de Associação de Engenheiros (FEBRAE); Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA - entidade fundida a Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (Serla) e o Instituto Estadual de Florestas (IEF), dando origem ao Instituto Estadual do Ambiente (INEA), em 12 de janeiro de 2009); Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN); Federação Nacional dos Engenheiros (FNE); Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos (IBEC); Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro (Investe Rio - sociedade de economia mista, com personalidade jurídica de direito privado, vinculada à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços do Estado do Rio de Janeiro – SEDEIS); Sindicato de Arquitetos e Urbanistas do Rio de Janeiro (SARJ); Sociedade de Engenheiros e Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro (SEAERJ); Sinduscon-Rio – Sindicato da Indústria da construção civil no estado do Riode Janeiro; Sindicatos dos Engenheiros no Estado do Rio de Janeiro (SENGE RJ); Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada (SINCON).

esse papel. (Élvio Gaspar, diretor da área de Inclusão Social e Crédito do BNDES)¹⁶⁸

Com a crise, o mundo todo buscou exatamente seus bancos públicos para que eles dessem uma resposta. E o Brasil estava ancorado em bancos como o BNDES, a Caixa e o Banco do Brasil. Os bancos públicos respondem por cerca de 34% do crédito na economia. A função das instituições públicas é ter uma atuação anti-cíclica, exatamente para não permitir o que o ministro Paulo Bernardo¹⁶⁹ chamou de "sinistrose". (Maria Fernanda Coelho, presidente da Caixa Econômica Federal)¹⁷⁰

São exatamente os bancos públicos que atuam como agentes financeiros das obras do PAC em todo o país, através da gestão dos recursos oriundos do tesouro e de empréstimos diretos às empreiteiras. O incentivo ao desenvolvimento e a atuação pública é necessária. Entretanto, a lógica de aceleração do crescimento do programa, diminuindo gargalos de geração de energia e escoamento da produção, coaduna-se com a acumulação privada dos recursos.

A atuação do BNDES está amparada “no sentido de priorizar o atendimento dos mercados externos; favorecer setores exportadores, em geral com baixa agregação de valor; atrair investimentos estrangeiros intensivos em capital; e internacionalizar capitais de origem nacional”, conforme descrito no documento *Diagnóstico e Propostas para Reorientar o Principal Instrumento Público de Desenvolvimento do Brasil*¹⁷¹. O grande problema nessa atuação, e que tem sido alvo de questionamentos de organizações e movimentos sociais é a falta de transparência e de participação nas escolhas e condução dos financiamentos. Movimentos sociais, comunidades locais, grupos de trabalhadores, não são ouvidos nas destinações de recursos, principalmente ações estruturantes, geração de energia e logística. Além de um questionamento maior sobre o que significa *desenvolvimento*. Para a análise do PAC, entender a diferença entre *crescimento* e *desenvolvimento* é fundamental. A atuação do BNDES, orientada pela política de governo, confunde estas duas categorias. Ou se utiliza delas de forma pasteurizada. Enquanto

¹⁶⁸ Seminário Impacto Rio. Com a presença do Ministro das Cidades e da presidente da Caixa, Clube promove seminário sobre o PAC.
http://www.clubedeengenharia.org.br/08dez_seminario_ImPACto_Rio.html, acessado em 15/08/2009.

¹⁶⁹ Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, entre 2005 e 2010.

¹⁷⁰ Idem.

¹⁷¹ Documento publicado em dezembro de 2007, pela Plataforma BNDES, que congrega organizações e movimentos sociais com o objetivo de democratizar e reorientar as definições de investimento do BNDES.
<http://www.plataformabndes.org.br/site/>, acessado em 12/06/2012.

crescimento está relacionado ao acúmulo de riqueza, inclusive que dá sustentação ao que é apregoado como economia forte, nada tem a ver com o desenvolvimento econômico, em um entendimento mais largo.

Para as organizações e movimentos sociais que estruturam a Plataforma BNDES o desenvolvimento que deve orientar o BNDES deve ser

endógeno (gerado a partir dos potenciais e recursos das pessoas, comunidades, povo e território eco-social), é soberano (cujos sujeitos sejam os portadores dos potenciais e recursos a desenvolver), é solidário (com base na consciência de que ninguém desenvolve ninguém e ninguém se desenvolve sozinho) e sustentável (que considera os custos no curto, médio e longo prazos e os internaliza tão integralmente quanto possível no momento de contabilizá-los). (Plataforma BNDES. *Diagnóstico e Propostas para Reorientar o Principal Instrumento Público de Desenvolvimento do Brasil*: 2)

Para o diretor da área de Inclusão Social e Crédito do BNDES, Élvio Lima Gaspar, o mais importante era garantir aos empresários da construção civil, o esforço do banco em garantir a liberação de recursos para as obras.

Precisamos fazer todo nosso esforço para que o PAC *se transforme em dinheiro na mão dos empreiteiros*, em obras, aluguel de máquinas, salários, consumo e que mantenha a economia aquecida. Vamos cumprir nosso papel e reduzir os prazos e acelerar nossos processos para poder oferecer o dinheiro a tempo e a hora para que vocês toquem as obras. É pela via do investimento que vamos reduzir ao mínimo a diminuição da taxa de crescimento. [grifo nosso]¹⁷²

Da mesma forma a Caixa se preocupou com em afirmar as garantias para o financiamento do capital de giro das empresas de construção com a autorização de utilização de R\$ 10 bilhões de recursos da poupança¹⁷³.

A atuação dos dois bancos estatais liga-se intrinsecamente à expansão do capital, ou ainda melhor, à expansão das relações sociais capitalistas. Trabalha-se aqui com o conceito de *capital portador de juros*, trabalhado por Marx no livro III d' O Capital¹⁷⁴. Se

¹⁷² Seminário Impacto Rio. Com a presença do Ministro das Cidades e da presidente da Caixa, Clube promove seminário sobre o PAC. http://www.clubedeengenharia.org.br/08dez_seminario_ImPACto_Rio.html, acessado em 15/08/2009.

¹⁷³ Afirmação da presidente da Caixa, Maria Fernanda Coelho, feita durante o seminário Impacto Rio.

¹⁷⁴ MARX. K. O Capital: crítica da economia política, livro terceiro: o processo global de produção capitalista, Volume V. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. (Capítulos XXI - XXIV, p. 452-528.)

o capitalismo, como relação social, assenta-se na extração de *mais valia*, a transformação de dinheiro em mercadoria, aquela que será emprestada, retornará como parte dos lucros auferidos pelo setor produtivo, que a tomou por empréstimo – no caso a indústria da construção civil. O capital de financiamento está aparentemente apartado do processo produtivo. Ainda que compreendido como categoria que guarda uma externalidade ao processo produtivo, e assim mais desimpedida, a independência é aparente, pois afeta e é também afetada pelo processo produtivo. Os setores que realizam empréstimos – para financiar a produção –, interessados no retorno, com valor acrescido de mais valia (MARX, 2008 [1894]: 469), não se relacionam diretamente com a extração do sobretrabalho, realizado no processo subsequente ao empréstimo. Entretanto, é ilusório o entendimento de reprodução do *capital monetário*, não o usuário, mas o de crédito para o processo produtivo, como simples operação monetária. A relação é dependente e estreita com a expansão da extração de mais valor (FONTES, 2010: 27). Os bancos estatais, como agentes também das obras do PAC, cumprem parte do ciclo de multiplicação do capital e em última instância a reprodução, não só do capital em si, mas das relações sociais do capitalismo.

O fomento à indústria da construção civil foi traduzido durante o seminário, e não é novidade na história do Brasil, como a melhor forma de dinamizar a economia e acelerar o crescimento. Segundo o presidente do Clube de Engenharia, Helio Moreira, “nada melhor para aumentar a taxa de crescimento após uma tormenta como esta [crise econômica de 2008] do que manter o investimento em infraestrutura”.

Interessa-nos perceber como essa dinamização se processa. Observando os processos de implementação do PAC em Manguinhos, estava em jogo mais a execução de uma grande intervenção, realizada de cima para baixo, do que um planejamento, estruturado de mudança sócio urbanística, sustentado em participação social e resultados estruturantes da malha urbana com foco nos moradores da região. Um olhar superficial sobre a intervenção chegará a questionar esta afirmativa, tendo em vista que a construção de novas unidades habitacionais melhora consideravelmente as condições de vida da maioria dos moradores envolvidos nos processos de relocação em Manguinhos. Entretanto um olhar mais abrangente, mesmo que detido somente no processo de obras, permite apontar para a baixa qualidade arquitetônica e de saneamento local estruturado que não se liga à rede de tratamento de esgotos, como dito anteriormente. Um olhar mais abrangente

ainda poderá de perceber que os parâmetros de acumulação presentes nos processos de financiamento, contratação e gerenciamentos dos recursos garantem uma lógica privada ou privatizante dos recursos do Estado. Seja na garantia de baixíssimo risco e alto lucro das empreiteiras, ou no gerenciamento de equipamentos como a UPA.

O seminário Impacto Rio, claramente voltado para governo e empresários, ao avaliar os impactos sociais, nos obriga a perceber qual o entendimento desta terminologia. A melhoria das condições de vida de moradores, através das intervenções em favelas, aparece como pano de frente, mas a análise mais detida evidencia que o objetivo explícito era a capacidade dos setores da indústria de construção civil de promover a manutenção e acumulação de capital.

A instalação do teleférico, no Complexo do Alemão, a elevação da linha férrea, em Manguinhos e a construção do plano inclinado na Rocinha facilitarão a integração dessas comunidades com a cidade formal, quebrando a lógica do chamado "sistema de guetos". Trata-se de uma política inédita de integração social. Os sistemas viários dessas comunidades serão reformados através da hierarquização das vias, abertura de novas ruas e alargamento das vias existentes, possibilitando o tráfego de carros e veículos de serviço, como ambulâncias, polícia e bombeiros.¹⁷⁵

Propagandeados como ícones das obras, a elevação da linha férrea, em Manguinhos, a instalação do teleférico, no Alemão, e o plano inclinado, na Rocinha, são intervenções que carregam grande parte dos orçamentos para as obras em geral, e não estão apontados localmente como necessidades básicas. Para os moradores e lideranças locais de Manguinhos a discussão inicial era transferir os 40% dos custos gerais das obras, a serem aplicados na elevação de linha férrea, na estruturação de saneamento básico e construção de novas moradias de modo a combater o déficit habitacional quantitativo e qualitativo e melhorar efetivamente as condições de habitabilidade da população. Das três grandes intervenções de acessibilidade, nenhuma foi inaugurada dentro do prazo previsto. Até o fechamento deste estudo, apenas o teleférico do Alemão foi inaugurado, em 07 de julho de 2011. Os atrasos nas obras implicaram em termos aditivos de contrato que elevaram os custos gerais das obras.

¹⁷⁵ Ícaro Moreno, presidente da Emop, durante apresentação na mesa O PAC e a urbanização das favelas, dia 12/11/2008. Seminário Impacto Rio. Com a presença do Ministro das Cidades e da presidente da Caixa, Clube promove seminário sobre o PAC. http://www.clubedeengenharia.org.br/08dez_seminario_ImPACto_Rio.html, acessado em 15/08/2009.

A ampliação do capital dos setores da construção civil foi noticiada pelo Jornal Valor econômico, em 18/11/2010, a partir de estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas, em 2009. A matéria jornalística apontava para a melhor fase do setor nos últimos 25 anos.

A boa fase é resultado de um conjunto de fatores: aumento do crédito, incluindo o apoio dos bancos públicos ao setor produtivo no momento mais agudo da crise, queda das taxas de juro, obras públicas - aí consideradas as de infraestrutura dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) -, habitação, com o programa Minha Casa, Minha Vida, e a redução de impostos. Só o PAC 2, lançado em março de 2010, envolve investimentos de R\$ 59 trilhão (sic) em obras, entre 2011 e 2014 e ainda pós-2014. Até 2014, a perspectiva é de que sejam usados cerca de R\$ 9 bilhões.¹⁷⁶

Outra matéria do mesmo jornal correlaciona o crescimento da cadeia produtiva da construção civil com o ocorrido durante o chamado “Milagre Econômico,” na década de 1970, durante da Ditadura Militar. Período de gigantescas obras como a construção da hidrelétrica de Itaipu, da rodovia Transamazônica, da usina nuclear de Angra e a implantação do metrô em São Paulo e no Rio, quando “um punhado de empreiteiras viu sua carteira se multiplicar e entrou na lista de gigantes do capitalismo brasileiro”¹⁷⁷. O retorno do crescimento da indústria de construção civil, impulsionado novamente por grandes obras públicas, fez com que, entre 2006-2010, o faturamento de empresas do setor crescesse vertiginosamente.

Em um período de apenas cinco anos, entre 2006 e 2010, o seletivo grupo de construtoras com faturamento superior a R\$ 1 bilhão aumentou de cinco para 11 empresas. O time original era formado por Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão e Delta Construções. Juntaram-se a OAS, Galvão Engenharia, Construcap, Mendes Júnior, ARG e Egesa, conforme dados compilados pela revista especializada “O Empreiteiro”. Outras três construtoras já estavam bem perto de entrar no “clube do bilhão” em 2010 - Serveng-Civilsan, Schahin Engenharia e Carioca Christiani-Nielsen - e podem ter rompido essa marca no ano passado. Quase todas são dependentes de contratos públicos - e a retomada de investimentos da União e dos governos estaduais em grandes obras de infraestrutura deu uma nova cara à indústria de construção pesada.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Setor tem a melhor fase em 25 anos. Jornal Valor Econômico, 18/11/2010.

¹⁷⁷ Obra pública impulsiona empreiteiras emergentes. Jornal Valor Econômico, 11/01/2012.

¹⁷⁸ Idem.

As empresas do setor foram ainda as grandes doadoras para as campanhas eleitorais do PT e do PMDB, em 2010¹⁷⁹. Respectivamente os partidos de Dilma Rousseff e Sérgio Cabral, candidatos à presidência da república e governo do estado do Rio de Janeiro, vitoriosos no pleito. Isso abre outra seara de discussão sobre a atuação do setor sobre as decisões políticas sobre as obras. As doações de campanha são intensos artifícios de barganha entre setores do empresariado e partidos políticos.

O setor demonstra interesse também na ampliação das Parcerias Públicas Privadas (PPPs). Para o presidente da Construtora Andrade Gutierrez, Rogério Nora, a participação do setor privado nas áreas de energia e saneamento deve ser ampliado¹⁸⁰, na construção e gestão dos recursos e serviços. A prática da relação entre setor público e privado tem sido de custos para o primeiro e lucros para o segundo. Exemplo disso são as concessões de transporte ferroviário, onde recursos públicos, via investimento, modernizam a malha ferroviária e, apesar de existirem exigências de contrapartida da concessionária, a absorção dos lucros da aplicação pública são privados¹⁸¹.

Retomando as apresentações feitas no seminário Impacto Rio, foi também convidado como palestrante o gerente do Projeto Urbano Integral Nororiental de Medellín, Cesar Augusto Hernandez Correa. As intervenções em favelas do PAC, no Rio de Janeiro, foram alardeadas como seguindo os passos “vitoriosos” da urbanização de favelas na Colômbia, sobretudo em Medellín. Uma missão do governo estadual composta por Ícaro Moreno, presidente da EMOP, Altamirando Moraes, diretor de Planejamento e Projetos da EMOP, Vicente de Paula Loureiro, subsecretário de obras do Estado do Rio de Janeiro, Bento José de Lima, diretor da RioTrilhos¹⁸², e Jorge Mário Jáuregui, arquiteto das intervenções em Manguinhos e no Alemão, esteve em Medellín em maio de 2007, para conhecer as intervenções realizadas.

¹⁷⁹ Empreiteiras com obras irregulares do PAC deram R\$ 70,5 milhões ao PT. Portal estadão.com.br, 13/11/2010. <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,empreiteiras-com-obras-irregulares-do-pac-deram-r-705-milhoes-ao-pt,639433,0.htm>, acessado em 12/10/2011. Empreiteiras do PAC bancam com mais de 18% das doações de Cabral. Portal estadão.com.br, 01/11/2010. <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,empreiteiras-do-pac-bancam-com-mais-de-18-das-doacoes-de-cabral,633378,0.htm>, acessado em 13/11/2010.

¹⁸⁰ Setor tem a melhor fase em 25 anos. Jornal Valor Econômico, 18/11/2010. Op.cit.

¹⁸¹ Novos trens chineses comprados pelo estado desembarcam no Porto do Rio. Notícias da Secretaria Estadual de Transportes, 12/01/2012. <http://www.rj.gov.br/web/setrans/exibeconteudo?article-id=743645>, acessado em 21/06/2012.

¹⁸² Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro (RIOTRILHOS), empresa vinculada a Secretaria de Estado de Transportes do Rio de Janeiro (SETRANS).

Os planos de desenvolvimento e urbanização de Medellín, nominados como *Medellín Gobernable y Participativa* (2004-2007), *Medellín Solidaria y competitiva* (2008-2011) contaram com implementos que se aproximam daqueles desenvolvidos no PAC favelas – instalação de teleférico e equipamentos sociais com destaque para bibliotecas. O cenário de violência da Colômbia foi comparado ao do Rio de Janeiro, levando em conta especificamente o tráfico de drogas, sem maiores considerações às especificidades colombianas, que incluem disputa específica pelo poder, territorial e nacional, por paramilitares e pelas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). As relevantes diferenças com o Brasil não foram mencionadas.

A fala de Cesar Augusto Hernandez Correa esteve focada nas obras de reestruturação urbana das favelas de Medellín como uma ação social de transformação em busca de “encontrar o equilíbrio exato para uma vida em sociedade”. Destacou também a importância de que uma gestão pública deve ter “uma operação de projetos calcada na honestidade”¹⁸³, que não atenda a interesses políticos do prefeito e do governo, nem ocorram desvios de verbas. A referência não textual desta fala está no alto grau de corrupção governamental e a influência de cartéis de drogas nas ações políticas colombianas.

Para nós, é importante analisar o que se processa na Colômbia para além do discurso de “moralidade” e “ações para o bem comum” que estão na face das intervenções. Não nos cabe, entretanto, uma análise detida das condições de violência experimentadas naquele país, faremos apenas uma pontuação de caráter mais amplo da política que guarda sincronia com os acontecimentos no Brasil das décadas de 1990-2000, e que, lá como aqui, sustentam as intervenções em direção a um determinado entendimento e implementação de desenvolvimento.

As modificações políticas iniciadas no governo César Gaviria (1990-1994), se colocaram como marco legal e institucional coadunados com a lógica global, experimentadas por outras reformas neoliberais dos países da América Latina. Assim apresentadas por Betancur et.al:

¹⁸³ Seminário Impacto Rio. Com a presença do Ministro das Cidades e da presidente da Caixa, Clube promove seminário sobre o PAC. http://www.clubedeengenharia.org.br/08dez_seminario_ImPACto_Rio.html, acessado em 15/08/2009.

1. a) Reformas dirigidas a liberalizar los mercados de bienes, trabajo y capitales (la denominada “apertura económica”) basadas en la liberación y flexibilización del comercio internacional y del régimen de flujos de capitales: reforma cambiaria, reforma financiera, reforma al comercio exterior, nuevo régimen de inversión extranjera, reforma laboral. b) Reformas que modificaron las instituciones de salud y seguridad social y que pretendían, tanto el acceso de la población de más bajos ingresos a los servicios básicos y de salud, como también y principalmente, la incursión del sector privado en este sector.

2. a) Reformas administrativas de numerosas entidades públicas, privatizaciones y cambios regulativos para incrementar la eficiencia de la administración pública, disminuir los costos fiscales y promover la incursión del sector privado a la prestación de servicios públicos. b) Reformas que buscaban incrementar la participación ciudadana en la asignación de recursos del Estado y la descentralización administrativa y financiera de éste. (BETANCUR et al, 2001)

Abertura econômica – com reforma cambial; financeira, trabalhista; e do comércio exterior –, reforma das instituições de saúde e de seguridade social – com ampliação de acesso e relação com o setor privado, na saúde e previdência –, privatizações e a descentralização administrativa são temas das “reformas do Estado”, dos anos 1990, que não nos são nem um pouco estranhas no Brasil, onde foram iniciadas por Fernando Henrique Cardoso.

As reformas, tanto no Brasil quanto na Colômbia, seguem o receituário empreendido pelo Banco Mundial¹⁸⁴, empenhado, desde o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*, de 1991, na “luta contra a pobreza”. Este relatório preconiza que para “avanços rápidos e politicamente sustentáveis na qualidade de vida dos pobres” devem ser levados em conta dois elementos: o trabalho – com “um modelo de crescimento que garanta o uso produtivo do bem mais abundante entre os pobres” –; e o provimento de serviços básicos aos pobres – “sobretudo de educação primária, assistência médica básica e planejamento familiar”. Entendidos em sequência como criação de oportunidades, e possibilidade de aproveitamento das oportunidades (Banco Mundial, 1990: iii).

Não há nenhum tipo de mascaramento nessa interpretação. O trabalho, colocado como o bem mais abundante entre os pobres, os coloca na sua condição mais interessante à reprodução do capital. Este bem, com todo o seu sentido de mercadoria, venda da força de

¹⁸⁴ Sobre o Banco Mundial ver PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008). Tese de doutorado. PPGH-UFF, 2009.

trabalho, aparece como deslocado, ou independente, das relações sociais do capital. É oportunidade para os pobres a condição de exercer “o trabalho”, sob qualquer condição. Assegurar serviços básicos é apresentado como garantia, individual, de aproveitamento das oportunidades de trabalho. A sequencia deste raciocínio está diretamente relacionada à inserção dos pobres nos mecanismos de regulação da força de trabalho.

Nesta linha de raciocínio o relatório segue afirmando que é necessário complementar as ações com estratégia de “transferências bem seletivas, para ajudar os que não se beneficiam dessas políticas” (ibid: iii). Parece-me bem próximo do que conhecemos como Bolsa Família. E, ainda, segue com as orientações de que a

A política interna é fundamental para a redução da pobreza, mas faz-se necessária a assistência internacional como apoio às ações empreendidas pelos países. Um aumento puro e simples de recursos, porém, não resolverá o problema. A ajuda é mais eficaz quando complementa os esforços dos que a recebem. Sua concessão deve estar mais estreitamente vinculada ao comprometimento de cada país em adotar programas de desenvolvimento que visem a redução da pobreza (Banco Mundial, 1990: iii-iv).

A referência aqui, reafirmada em outras passagens do documento, é de que a assistência internacional de países industrializados deve ser direcionada a países ao sul e leste do globo, apontados como países em desenvolvimento, desde que estes apresentem uma intenção de reduzir a pobreza vinculando-se a *determinado* programa de desenvolvimento. O ponto máximo é o controle das despesas públicas (ibid: 5), e para esse tanto exige uma série de medidas de reformas administrativas, trabalhistas, previdenciárias e privatizações, que com efeito ocorreram, durante as décadas de 1990 e 2000, no Brasil e na Colômbia, para citar apenas os dois casos que abordamos. O tema da urbanização na década 2000, nestes dois países, tem ligação geral com os preceitos de “redução da pobreza” e a “equidade social” como necessárias à estabilidade política e econômica internacional, advogado pelo Banco Mundial, atrelado à “redefinição dos sistemas legais e do fortalecimento de direitos de propriedade” (PERERIRA, 2009: 235).

O que se quis demonstrar sobre os planos de urbanização na Colômbia e no Brasil é que guardam proximidades, mas não aquelas apregoadas como construção do “bem social comum”, e sim na reafirmação de um desenvolvimento que garante a acumulação capitalista, como pauta global.

O seminário Impacto Rio cumpriu o papel de reunir indústria de construção civil e governo para, em aliança, reafirmar os rumos de desenvolvimento concebido tal como exposto nos parágrafos anteriores. Isto é, com a realização do seminário, o Clube de Engenharia, como aparelho privado de hegemonia, cumpriu o papel de garantir os elementos de elaboração e manutenção hegemônica de um determinado tipo de desenvolvimento.

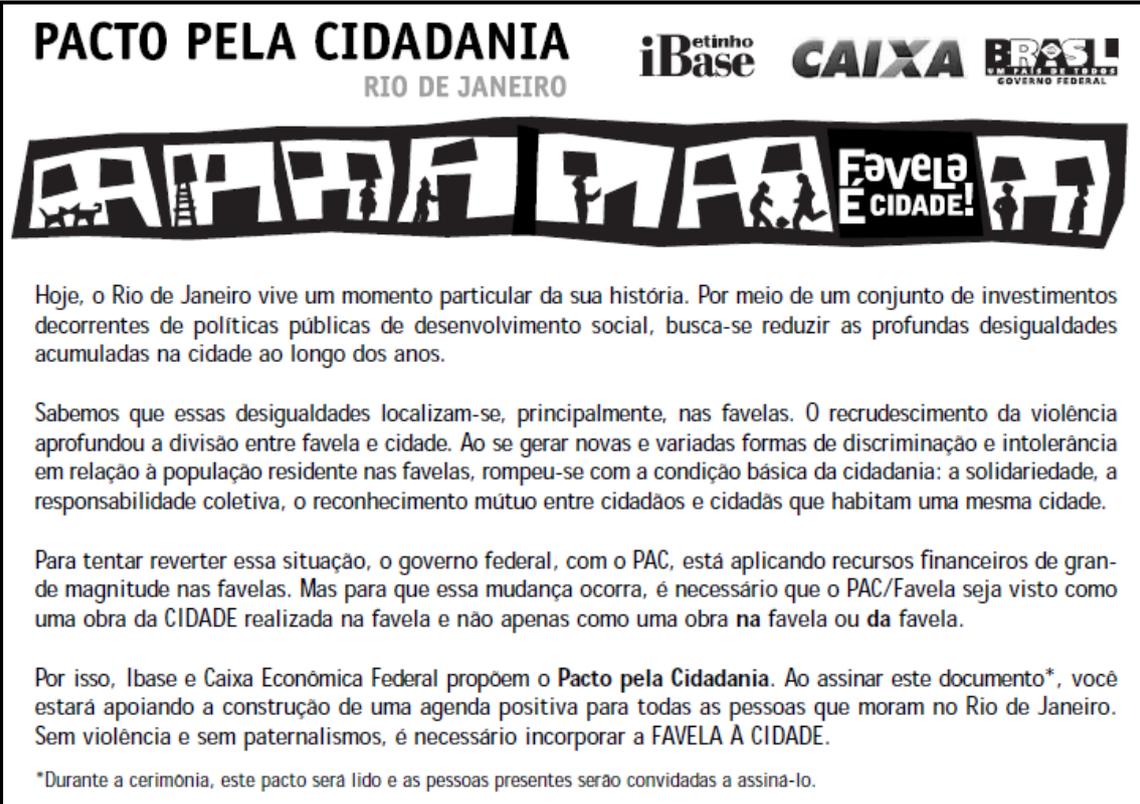
Cabe ressaltar enfim, que a organização do seminário não previu a participação nas mesas e debates das organizações comunitárias ou movimentos sociais das áreas impactadas pelas obras.

Um segundo Seminário foi organizado nos dias 7 e 8 de dezembro de 2010, divulgado como Impacto Rio 2, edição 2010, apontava como tema "Os desafios tecnológicos da engenharia para integrar às favelas à vida na cidade", e ocorreu no centro de convenções do Edifício Rio Branco 1 (conhecido como RB1). A intenção desta pesquisa em acompanhar este segundo seminário foi frustrada pelo custo exigido de R\$ 265,00. As inscrições ainda estavam restritas a 100 participantes. Não foi possível localizar o organizador do evento, nem seus patrocinadores, entretanto o público alvo correspondia ao mesmo da edição 2008, assim como parte dos apoiadores institucionais. Em especial, gostaríamos de ter acompanhado a palestra realizada por Maria Fernanda Coelho, presidente da Caixa e Cândido Grzybowski, diretor geral do IBASE, sob o título Pacto pela Cidadania: "Urbanização como fator de integração das favelas na vida socioeconômica das cidades", programada para o dia 7. Esta palestra faria a ligação entre o seminário, abordado nas páginas anteriores, com o evento que abordaremos a seguir.

2.4.2 Pacto pela Cidadania

Realizado no mesmo dia de abertura do Seminário Impacto Rio, 11 de novembro de 2008, provavelmente para aproveitar a agenda de ministros, o evento Pacto pela Cidadania ocorreu no auditório da Caixa Econômica Federal, no Rio de Janeiro. Sob iniciativa do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) em convênio com a Caixa, o evento reuniu uma gama variada de representantes da sociedade civil, ministros e secretários de governo para a assinatura de um documento, que levava o nome do evento, e com o objetivo "de aproximar favelas, sociedade civil e instâncias governamentais, com o intuito de potencializar as ações previstas pelo PAC e tentar

garantir que os investimentos contribuam para transformar a biografia dos moradores de favelas”¹⁸⁵. Segundo o IBASE, mais de 70 instituições assinaram o documento.



Hoje, o Rio de Janeiro vive um momento particular da sua história. Por meio de um conjunto de investimentos decorrentes de políticas públicas de desenvolvimento social, busca-se reduzir as profundas desigualdades acumuladas na cidade ao longo dos anos.

Sabemos que essas desigualdades localizam-se, principalmente, nas favelas. O recrudescimento da violência aprofundou a divisão entre favela e cidade. Ao se gerar novas e variadas formas de discriminação e intolerância em relação à população residente nas favelas, rompeu-se com a condição básica da cidadania: a solidariedade, a responsabilidade coletiva, o reconhecimento mútuo entre cidadãos e cidadãs que habitam uma mesma cidade.

Para tentar reverter essa situação, o governo federal, com o PAC, está aplicando recursos financeiros de grande magnitude nas favelas. Mas para que essa mudança ocorra, é necessário que o PAC/Favela seja visto como uma obra da CIDADE realizada na favela e não apenas como uma obra na favela ou da favela.

Por isso, Ibase e Caixa Econômica Federal propõem o **Pacto pela Cidadania**. Ao assinar este documento*, você estará apoiando a construção de uma agenda positiva para todas as pessoas que moram no Rio de Janeiro. Sem violência e sem paternalismos, é necessário incorporar a FAVELA A CIDADE.

*Durante a cerimônia, este pacto será lido e as pessoas presentes serão convidadas a assiná-lo.

Fig. 16: Documento Pacto pela Cidadania, proposto pelo Ibase e Caixa Econômica Federal. Novembro de 2008.

A mesa do evento foi composta por Márcio Fortes, ministro das Cidades, Patrus Ananias, ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Edson Santos, secretário de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Maria Fernanda Ramos Coelho, presidente da Caixa Econômica Federal, José Domingos Vargas, superintendente regional da Caixa Econômica Federal no Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão, vice-governador do estado do Rio de Janeiro, Paulo André Figueira da Silva, secretário municipal de Habitação do Rio de Janeiro, Paulo Buss, presidente da Fiocruz, Cândido Grzybowski, diretor geral do IBASE, Olavo Monteiro de Carvalho, presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro, Eduardo Gouveia Vieira, Presidente FIRJAN, Roberto Kauffmam, presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio de Janeiro (SINDUSCON-

¹⁸⁵ Favela é cidade, por Mariana Dias. Publicado no site <http://www.pactopelacidadania.org.br/index.php/artigos/135-a-favela-e-cidade>, capturado em 2/7/2009.

RIO), e Patrícia Evangelista, representantes do Fórum Social de Manguinhos. A plateia estava lotada e contava com a presença de mais alguns secretários de governo, o presidente do Clube de Engenharia, Helói Moreira, além de moradores e lideranças comunitárias das localidades com intervenção do PAC – Manguinhos, Rocinha, Alemão, Pavão-Pavãozinho e Preventório. De Manguinhos havia mais de 20 pessoas, entre moradores e lideranças.

A composição da mesa já dava o tom da intenção do evento. Um *pacto* entre governo, iniciativa privada e comunidade local, nas palavras da divulgação do IBASE: um encontro entre sociedade civil e entidades governamentais para firmar um pacto pela cidadania, e afirmando que as obras do PAC em favelas são obras para a cidade. O documento oficial do evento buscava assinaturas para um comprometimento com “uma agenda positiva para todas as pessoas que moram no Rio de Janeiro”.

O termo sociedade civil merece uma parada reflexiva. A diluição de sociedade civil como espaço do consenso, que excetua as dimensões do conflito da sociedade de classes, não contempla o viés interpretativo desta pesquisa. A *pactuação* entre os grupos que assinam o documento, como propõe a iniciativa do IBASE, não ocorre em termos de igualdade porque esta sociedade é desigual.

Trabalhamos com a categoria de sociedade civil, apreendida de Gramsci, e para compreendê-la é necessário inseri-la na discussão de Estado. O autor italiano, seguindo o caminho feito por Marx para pensar a sociabilidade humana como estabelecida em cada momento histórico e perpassada pelas relações de produção, recria o conceito de Estado. Apresentado pelo pensador como relação social – não como *sujeito*, aquele que paira acima dos homens e regula a vida em sociedade, como dela apartado; nem como objeto – mecanicamente pensado como garantidor dos interesses das classes dominantes, ligando diretamente proprietários e Estado –, exige um entendimento ampliado – conhecido como *Estado Ampliado* – sustentado em três níveis: infraestrutura (espaço das relações de produção e de trabalho); Sociedade Civil (essência da ação política consciente, através da organização em aparelhos privados de hegemonia, dirigindo para determinados objetivos); e Sociedade Política (conjunto de órgãos e agências do poder público, o estado em estrito senso). É necessário reforçar que, concebido como relação social, estas três esferas são indissociáveis, reafirmando a concepção de *totalidade*, de Marx.

Algumas interpretações da categoria sociedade civil, utilizadas a partir de Gramsci, possuem um apropriação circunscrita da categoria, perdendo a noção da

totalidade, e fundamentalmente da relação com a categoria classe social. Neste viés interpretativo a sociedade civil aparece pasteurizada onde diferentes grupos tem a *oportunidade* de apresentar e imprimir seus interesses numa *arena comum*. O que buscamos aqui reafirmar é que a dimensão de conflito e de classe é subjacente ao conceito de Estado Ampliado. A sociedade civil como espaço de atuação organizada é o lugar onde se constroem as noções de mundo que se deseja imprimir a sociedade política, como construção hegemônica. É, portanto, arena de *conflito* e não do *comum*, porque é perpassada por visões de mundo marcadas pelo lugar ocupado pelos grupos nas relações de produção e trabalho.

É necessário atentar para o conceito de hegemonia. É exatamente na esfera da construção hegemônica ou contra hegemônica que atuam os aparelhos privados de hegemonia, organizados na sociedade civil.

As relações de força dos grupos sociais dependem da sua capacidade de construir hegemonia. Gramsci analisa as *relações de força*, considerando três dimensões: *sociais*, *políticas* e *militares*. Aqui nos deteremos na análise que o autor faz das relações de forças políticas considerada como a “avaliação do grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado pelos vários grupos sociais” (GRAMSCI, 2000, vol.3: 40). Sendo assim, os grupos sociais em processo de organização política possuem diferenciados graus de consciência política coletiva. Em um primeiro momento, os grupos se organizam econômico-corporativamente por setor profissional, sem possuir identificação com grupo social mais amplo. Em um segundo momento, a consciência de solidariedade se espalha para o grupo social e a questão do Estado se coloca em termos de reivindicação na participação da legislação e administração. Por último, na tomada de consciência de que os interesses corporativos superam o círculo corporativo (grupo econômico), entendendo-se que esses interesses devem tornar-se também interesses dos grupos subordinados, o grupo social passa a atuar na esfera das superestruturas complexas, no terreno das ideologias, superando a unidade econômica e política para também buscar a unidade intelectual e moral, levando a uma única ideologia, ou pelo menos uma única combinação de ideologias geradas anteriormente, passe a figurar no plano universal. “Criando assim a hegemonia de um grupo fundamental sobre uma série de grupos subordinados” (GRAMSCI, 2000, vol.3:41).

Uma visão de mundo de grupos específicos que se impõem através de sua atuação política, cultural e ideológica, garantindo o partilhamento geral, consciente ou não, de um *código cultural*, e assim, a sustentação de uma classe, ou de frações de classe heterogêneas, que partilham do discurso – coletivizando demandas, interesses e verdades particulares – como um bloco social, é o que deve ser entendido por *hegemonia*.

O processo de desenvolvimento e complexificação da sociedade civil no Brasil passa primordialmente pela ampliação de aparelhos privados de hegemonia dos setores dominantes, sem anular as pressões das lutas de classe e organização popular, ainda que tenham sido restringidas por processos ditatoriais e de repressão seletiva (FONTES, 2010; MENDONÇA, 2007). Nas décadas de 1970-1980 ocorreu considerável incremento das organizações sociais – de base empresarial, sindical e popular. Ainda que pressionadas por intensa repressão seletiva – isto é, repressão voltada para as organizações sindicais e populares, a qual não incidia da mesma forma sobre as organizações empresariais – a atuação, sobretudo de organizações populares, posicionada contra a ditadura, se desenvolveu numa crescente identificação entre forma de governo e Estado

(...) na qual a recusa da ditadura passava a se construir, simultaneamente, numa negação da luta no âmbito do Estado. Essa recusa, entretanto de fato obstaculizava um projeto de superação do Estado capitalista, ao desconsiderá-lo como momento importante da luta popular. Enaltecia uma atuação “de costas” para o Estado, sem a intermediação de partidos, ou de organizações estáveis, consideradas como “camisas de força” para tais movimentos (FONTES, 2010:227).

A partir da década de 1990, os movimentos sociais ligados a “questão urbana” passaram a reivindicar questões cada vez mais imediatas e circunscritas – acesso à água, saneamento, moradia – sem relacioná-los ao plano mais geral, à base de sustentação do Estado capitalista. Distanciavam-se assim, da reconfiguração das classes trabalhadoras e da luta de classes. Neste cenário as organizações não governamentais (ONGs) passam a se constituir e atuar.

Algumas dessas ONGs, lastreadas pelas lutas populares da década de 1980 carregaram suas bandeiras – universalização de serviços essenciais, denúncia da sobrecarga da dívida externa e interna canalizando os recursos e resultando em baixa aplicação em serviços públicos, e a reivindicação da ampliação da participação popular na definição de políticas públicas – passaram a atuar num difícil limite entre o

questionamento estrutural da organização do Estado e a “diminuição das desigualdades” e “minoração da pobreza”. A atuação circunscrita, que ajudava a carrear recursos dos setores público e privado, cresceu. Ainda que questões estruturais estivessem presentes, estas estavam subjacentes a uma atuação que caminhava para uma pasteurização das bandeiras históricas de luta coadunadas com um painel de *conciliação social*. O horizonte de superação do capitalismo apontado como inatingível colocava como ordem do dia uma atuação no sentido de amenizar os impactos das relações de produção no capitalismo.

Retomando e alinhavando a análise do Pacto pela Cidadania com o debate teórico sobre sociedade civil e hegemonia, o chamamento público realizado pelo IBASE cumpre o papel de conciliação nos termos descritos sobre a atuação das ONGs. A articulação de um pacto entre associações de classe dominante – SINDUSCON, FIRJAN e Associação Comercial do Rio de Janeiro –, órgãos governamentais – federais, estaduais e municipais –, e movimentos sociais de favelas, esfumaça a diferença de interesses com o discurso de construção de uma cidade mais justa para todos. A manutenção da hegemonia se reafirma pelo convencimento do compromisso entre as partes envolvidas na implantação da política pública, que, em termos de forças social e política, são diferentes.

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica. (Gramsci, vol.3, 2000: 48)

A construção de hegemonia, reforço, sustenta-se na coletivização de demandas e interesses particulares, como interesse de todos. Partilhados por todos, consciente ou inconscientemente.

As falas durante o evento ancoraram-se no discurso genérico do bem comum, da cidade para todos, da cidadania.

“Nós temos uma injustiça que eu chamaria urbana. Uma injustiça de fazer cidades injustas. Cidades em que para alguns é negado o direito de ser parte da cidade e é isso que estamos querendo enfrentar. Ela se manifesta como segregação habitacional, segregação de saneamento, em várias segregações. **Mas há uma**

em particular que cabe a nós enfrentar, a simbólica, que é a pior das barreiras que temos. Aquela que discrimina sem se revelar que está discriminando. Mas aqui nós não temos como esconder, na geografia urbana mesmo, essa segregação. Mas temos lá no íntimo do nosso coração, das nossas mentes, a segregação. E é isso que temos que enfrentar. Por isso o Pacto, por isso a atitude. Estamos tentando desvendar, afinal porque são diferentes, é bom ser diferente, mas porque diferente esconde segregação? Por que somos incapazes de valorizar as nossas diferenças? Por que somos incapazes disso? Essa é a questão que está por trás. E claro, se tratam de relações de poder, em última análise. Mas como mudar essas relações de poder? **Nós temos que mudar em primeiro lugar a nossa atitude.** Cidadania, como dizia Betinho, que é uma condição fundamental para existir democracia, elas tem por fundamento direitos para todos, direitos iguais para todos, mas se não são iguais para todos não é cidadania, é privilégio. A condição da cidadania é a própria relação que reconhece nos outros os mesmos direitos que nós temos. E é essa condição que queremos construir aqui. (Discurso de Cândido Grzybowski, diretor geral do IBASE, no evento Pacto pela Cidadania, 11/11/2009 – Grifo nosso.)

A fala do presidente do IBASE joga força e foco na atuação individual, inclusive na defesa de direitos. Elegendo como ponto fundamental a segregação simbólica e que para modifica-la é necessária uma mudança de atitude. Aponta que existem relações de poder que criam segregações, mas o caráter de conciliação só permite apontar para a categoria simbólica das segregações.

Esta pesquisa identifica também uma outra intenção que não aparece patente no evento, mas figura como atuação consciente do grupo do IBASE. A preocupação de que a implantação do PAC venha acompanhada de intensificação de uma atuação repressiva sobre as favelas atingidas pelas obras. Como localidades dominadas pelo tráfico de drogas, a garantia de segurança para as intervenções eram uma preocupação para governo e empreiteiras. Para moradores, lideranças locais e para o próprio IBASE, a preocupação era com uma possível intensificação de operações policiais, que tem um caráter cotidiano de suspeição generalizada e repressão aos moradores, para garantir o andamento das obras.

A presença de Patrícia Evangelista, como representante do Fórum Social de Manguinhos, na mesa do evento dá contorno não homogêneo à tentativa de conciliação. Resultado de um trabalho anterior, elaborado coletivamente por participantes do Fórum, a liderança lê um documento questionador e cria certo grau de constrangimento no evento. O documento aponta Manguinhos como um perverso reflexo do modelo concentrador de

renda, e que está classificado como um dos cinco piores bairros em Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁸⁶ da cidade do Rio de Janeiro. Ainda aponta a importância do evento e sua natureza inclusiva colocando em diálogo a sociedade civil e instâncias do poder público, mas esta fala, considerando o restante do documento, soa mais como um momento pró-forma. Ao contrário dos demais discursos, que caminharam em uníssono, o pronunciamento feito pela liderança de Manguinhos fez duras críticas aos critérios de intervenção e, principalmente, à falta de diálogo e possibilidades participação social.

Em relação aos critérios de intervenção e processo de obras realizou crítica contundente à elevação da linha férrea, considerada como secundária para a qualidade de vida dos moradores “diante da demanda **urgente de saneamento básico e moradia** para todos¹⁸⁷” (grifo original). Aponta ainda para problemas na construção da rede de esgotos que estaria sendo conectada à rede de água pluvial, e despejada nos rios da região, assinalados como maiores poluidores da Baía de Guanabara, ressaltando que cerca de mil empresas contribuem para a poluição destes.

O peso do discurso está nas dificuldades de participação social. Como primeiro ponto menciona a não apresentação de projetos executivos detalhados das intervenções às organizações sociais. Citando o Estatuto da Cidade, faz referência ao desrespeito às diretrizes desta lei que prevê a “gestão democrática por meio da participação da população **na formulação e na execução de projetos de desenvolvimento urbano**”¹⁸⁸ (grifo original). Afirma a falta de participação na formulação do Plano de Desenvolvimento Urbano de Manguinhos (PDU), e a ausência de validação e publicação deste. E principalmente apresenta uma contestação das formas de acompanhamento e de participação nos processos de obras e implantação de políticas públicas, frisadas como excludentes. Para demonstrar os limites de participação é descrito o esforço de construção de um comitê de acompanhamento e a sua desconsideração por parte do governo estadual.

Nós do movimento social fizemos o nosso dever de casa e entregamos ao Governo do Estado, gestor do PAC-Manguinhos, proposta de um Comitê Intersetorial de Acompanhamento do PAC-

¹⁸⁶ O IDH é um índice que congrega dados de longevidade, educação e renda, calculado com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A criação desse índice tem origem no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

¹⁸⁷ Discurso da Patrícia Evangelista, representante de Manguinhos, no evento Pacto pela Cidadania organizado pelo Ibase e Caixa Econômica Federal. 11/11/2008.

¹⁸⁸ Idem.

Manguinhos, em janeiro de 2008. Mais de sete (7) meses depois, o Governo do Estado se desincumbiu da instituição deste Comitê, alegando para tal um parecer da Procuradoria Geral do Estado que não questiona o mérito da proposta, apenas desobriga o Estado da necessidade de instituir um Comitê com a conformação por nós sugerida, alegando para tal que a normativa específica do Ministério das Cidades não obriga o Estado a isto! **Mas também não o impede!** Esta posição da Casa Civil do Governo do Estado é política, pois utiliza uma norma infra-legal (normativa) para recuar de uma proposta que encontra amparo nos princípios do próprio Estatuto das Cidades, mas também dos Direitos Humanos Internacionais! **Pior**, nem a Procuradoria, nem a Casa Civil, nem o Governo apresentaram outra proposta. Restringiram assim a participação ao acompanhamento indireto, via ‘trabalho social’, do PAC-Manguinhos. (grifos originais)¹⁸⁹

A proposta do IBASE, que firma convênio de financiamento com a CAIXA, vai além da realização deste evento. A proposta era criar um Fórum da Cidadania, com foco em Manguinhos, que poderia ser replicado para as outras favelas com intervenção do PAC. Este projeto inclui acompanhamento da implantação do PAC, pesquisa de opinião e a realização de três encontros¹⁹⁰ amplos de debates e apresentação de resultados.

Referindo-se a este projeto a liderança de Manguinhos aponta-o como possivelmente mais eficaz do que o “trabalho social” implementado pelo governo, afirmando, entretanto, temer a não contemplação de “especificidades do que deveria ser tratado no âmbito do Comitê de Acompanhamento do PAC-Manguinhos”¹⁹¹

O discurso ainda levanta a bandeira comum de que Favela é Cidade, mas sublinha esta afirmativa da seguinte forma:

A Favela É Cidade. Somos todos cidadãos! Mas somos uma parte da Cidade que muitos queriam esquecida, invisível! Para nós a cidade deve ser pensada na perspectiva dos princípios de Direitos Humanos, que conferem prioridade absoluta para grupos sociais historicamente minorizados e vulnerabilizados. E é deste ponto de vista que também este Fórum da Cidadania será um

¹⁸⁹ Idem.

¹⁹⁰ Estes encontros ocorreram nos dias: 16/03/2009, na sede da Firjam-RJ; 11/05/2009, na CAIXA; e 15/06/2009, na Fiocruz.

¹⁹¹ Discurso da Patrícia Evangelista, representante de Manguinhos, no evento Pacto pela Cidadania organizado pelo Ibase e Caixa Econômica Federal. 11/11/2008.

espaço de disputa e formação política que deveremos enfrentar!
(grifo original)¹⁹²

Fica clara a existência de disputa nesse projeto de “cidade para todos”, ressaltando-se que não só o caráter histórico de diferenciação em relação aos moradores de favelas, mas principalmente que o Pacto pela Cidadania não é deglutido, como se fazia parecer, como o espaço máximo da conciliação. O posicionamento das lideranças de Manguinhos explicita disputa entre o projeto de cidade e forma de inserção da favela nessa cidade. E ainda, atrela o pouco espaço de participação social, ou a ausência dele, pela desvalorização dos moradores de favelas. Desconsiderados socialmente a participação desse grupo seria desnecessária para pensar, acompanhar, fiscalizar e gerir políticas públicas.

Somente uma concepção que desvaloriza o nosso povo justifica a exclusão das organizações sociais de Manguinhos dos processos de **gestão** e execução de políticas públicas, seja de um **trabalho** chamado **social**, mas também do Planejamento e Execução das ações nos diversos setores: Saúde, Educação, Cultura, Habitação, Saneamento, do PRONASCI, etc. (grifo original)¹⁹³

Diante da fala da liderança de Manguinhos e de entusiasmados aplausos de parte da plateia, além de olhares constrangidos entre os outros componentes da mesa, o vice-governador Luiz Fernando Pezão faz um pedido de desculpas. Atribui às obras o tom personalista como sonho do presidente e do governador, rejeitando publicamente a tese, que também foi dita pela liderança no encontro, de que o PAC Manguinhos foi fruto da mobilização social local. E ainda as desculpas se fazem sobre a justificativa de que o tempo é muito corrido para muitas etapas burocráticas e que os erros, se ocorreram, devem ser creditados a uma pressa para promover algo “divino”, retirando da esfera da racionalidade, o “milagre” das obras em andamento.

As obras são fundamentais. Esse sonho do presidente Lula e do governador Sérgio Cabral de transformar a vida da região metropolitana do Rio mostra que é possível fazer a obra física. Quero, como um dos coordenadores do projeto, evidenciar as minhas desculpas a todas as associações de moradores. Se houve falha, ela é minha. Dentro da correria que é, em um ano e dez meses, tirar um projeto deste porte do papel, passar por todo o licenciamento ambiental, pelo Tribunal de Contas da União, pelo

¹⁹² Idem.

¹⁹³ Idem.

Tribunal de Contas do Estado e estar com as obras em andamento hoje, isso é um milagre.¹⁹⁴

Nesta linha argumentativa do vice-governador, o PAC Manguinhos é um sonho e a sua realização é um milagre. Diante disso, os erros que ocorreram são pequenos diante da magnitude das intervenções. Assim, as duas expressões mais faladas em Manguinhos: “É preciso compreender, estamos trocando o pneu com o carro andando e “Não se faz omelete sem quebrar os ovos” dão o contorno dramático à falta de disposição para implementar a política pública de modo diferente, levando em consideração a atuação consciente da população imediatamente impactada pelas intervenções.

Se a busca do Pacto pela Cidadania era também dar voz e possibilitar espaços de negociação gerando um cenário de participação social que inclui os moradores e lideranças de Manguinhos, o efeito foi minorar a voz local. A presença era desejada nos fóruns amplos promovidos pelo IBASE, no qual ficavam diluídas, enquanto suas cobranças cotidianas eram um fardo para a equipe técnica do governo. Ao fim e ao cabo, a participação social fica bonita na foto.

¹⁹⁴ Vice-governador participa de Pacto pela Cidadania. Notícias do Governo Por Elianah Jorge. Assessoria de Comunicação do Palácio. http://www.intranet.rj.gov.br/exibe_pagina.asp?id=4533, acessado em 15/12/2009.

Considerações Finais

O ditado popular que compõe o título desta tese – "Não se faz omelete sem quebrar os ovos." – foi capturado de repetidas falas proferidas por técnicos e políticos do governo estadual em reuniões com lideranças e moradores de Manguinhos, utilizado para justificar os problemas ocorridos no processo de implementação do PAC. A resposta imediata das lideranças, em forma de pergunta, foi sempre: "E os ovos somos nós?" Estas duas frases foram repetidas numa conversação surda em muitos momentos.

A utilização deste ditado e de outro também repetido muitas vezes – "Estamos trocando o pneu com o carro andando.", utilizado na intenção de justificar as muitas mudanças nos projetos e os problemas enfrentados durante a execução das obras e solicitar paciência – dá o tom das imensas dificuldades enfrentadas pelo baixo nível de planejamento para execução das obras, de solução e minimização de impactos sobre a vida dos moradores e do pouco de diálogo com aqueles que eram os principais impactados pelo processo de obras e seus resultados. Os moradores de Manguinhos e suas lideranças foram tratados, na maior parte das vezes como o *outro* no processo, não o do diálogo e da construção compartilhada de soluções. Como um beneficiário final, que participaria da política pública da forma organizada de cima para baixo e não pautados por reivindicações próprias.

Apreendeu-se com a pesquisa que há embate. Uma leitura desatenta poderia chegar à conclusão pessimista e precipitada de que o movimento social de favela não pode escapar das amarras que o prendem. Há disputa interna que constrói o movimento social, e também que contrapõe às formas de dominação.

A abrangência da análise, articulando os acontecimentos específicos em Manguinhos, com a experiência contemporânea de Sociabilidade do Capital, que não socializa coisa alguma, mas apura a construção de um discurso hegemônico de *responsabilidade social*, partilhada por todos (como se iguais fossem em sociedade), para a construção de um *bem comum*, e oculta as apropriações privadas dos recursos gerados, as diferenças de classe, legitima as relações sócias capitalistas e constrói um consenso, que em última instância é disciplinador, foi fundamental para entender a forma de consolidação da política pública e contribuir para futuras agendas de pesquisa na construção crítica dos

debates sobre favela, política e urbanização, nos marcos do Capital. Assim como, contribuir também para outra agenda: de organização dos movimentos sociais de favela.

A história da constituição de moradias populares em Manguinhos reafirma uma trajetória de luta por moradia, que mesmo golpeada na sua forma de organização social, expressa, ao longo do século XX, soluções criativas, individuais e coletivas, para o problema imperativo da habitação. Foi a duras penas que os trabalhadores/moradores de Manguinhos construíram, ampliaram e migraram de suas casas originais dentro do próprio território. Constituíram uma história social, cultural e política de resistência, subalternizada e criminalizada cotidianamente.

É inegável que a construção de novas unidades habitacionais significou uma melhoria para aqueles que anteriormente moravam em condições muitíssimo precárias como já foi afirmado. Assim como, a melhoria nas condições de salubridade em algumas localidades, o acesso a uma biblioteca, a ampliação de atendimento do médico de família. Mas é também inegável que as chuvas de 2010 que acarretaram perdas consideráveis para os moradores que haviam de mudar para os novos apartamentos colocam em dúvida o padrão construtivo; e ainda o retorno do esgoto para dentro das casas e nas próprias ruas de algumas localidades que passaram pela intervenção de saneamento, a sobrecarga dos trabalhadores de saúde no atendimento às famílias dificultando uma cobertura eficiente do programa, além da ausência de médicos na Super Upa, são exemplos de que os graves problemas que acometem a população local ainda estão longe de serem solucionados.

A implementação do PAC em Manguinhos esteve mais atrelada à execução de uma grande intervenção, realizada de cima para baixo, do que a um planejamento, alimentado por participação social, estruturante de mudanças sócio urbanísticas com foco nos moradores da região.

BONSTEIN, Olga. De cima para baixo ou de baixo para cima? Considerações em torno da oferta de um serviço público nas favelas do Rio de Janeiro. Anpocs, Friburgo, 1982.

BORJA, J. e CASTELLS, M. "As cidades como atores políticos". Revista Novos Estudos. São Paulo, Cebrap, n.45, jul. 1996, p.152-166.

BORGES, M. V. O zoneamento na cidade do Rio de Janeiro: gênese, evolução e aplicação. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ (Dissertação de mestrado), 2007.

BOSCHI, R e GOLDSCHIMIDT, R. Populações faveladas do Estado da Guanabara. RJ: IUPERJ – CODESCO, 1970.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. A Ditadura dos Empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985. Niterói, PPGH/UFRJ(Tese de doutorado), 2012.

CAVALLIERI, Paulo Fernando. Favelas Cariocas: mudanças na infra-estrutura. In: Instituto de Planejamento Municipal do Rio de Janeiro. 4 Estudos: Consolidação das favelas, favelas cariocas, regularização de loteamentos, rendimentos no Rio. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1986.

COUTINHO, Carlos Nelson. Grmsci: um estudo de seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de. Quatro vezes cidade. Ed. Sette Letras, Rio de Janeiro, 1994.

CAVALCANTI, Mariana e FONTES, Paulo. Ruínas industriais e memória em uma “favela fabril” carioca. Revista História Oral, v. 14, n. 1, p. 11-35, jan.-jun. 2011. <http://www.revista.historiaoral.org.br/index.php?journal=rho&page=article&op=view&path%5B%5D=221&path%5B%5D=225>, capturado em 25/05/2012.

CONN, Stephen. The « squatters » rights of favelados. Ciências Economicas e Sociais, São Paulo, 1968.

DANTAS, Adriana Barbosa. Brownfield Redevelopment in Rio de Janeiro: Housing vs. Public Participation in the Manguinhos Area. Dissertação de mestrado. Urban Management Studies Master Course-University of Technology, Berlim. Alemanha. 2008.

DAVIS, Mike. Planeta Favela. São Paulo: Boitempo, 2006.

EDMUNDO, Luiz. O Rio de Janeiro do meu Tempo. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1938.

FERRERIRA, J. S. W. Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”. In: OLIVEIRA, F. de, BRAGA, R. e RIZEK, C. (orgs.). Hegemonia às avessas. SP: Boitempo, 2010.

FCDDHBR (Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião), 2000. Diagnóstico Rápido Participativo das Comunidades de Parque Oswaldo Cruz, Nelson Mandela, Mandela de Pedra, Parque João Goulart, CHP2, Comunidade Agrícola

Higienópolis, Vila São Pedro, Vila União, Vila Turismo, Parque Carlos Chagas, Conjunto Samora Machel. Relatório Técnico. Rio de Janeiro: FCDDHBR.

FONTES, Virgínia. Continuidades e rupturas na política habitacional brasileira (1920-1979). Dissertação de mestrado em História. Rio de Janeiro, UFF, 1986.

FONTES, Virgínia. Reflexões In-Pertinentes: História e capitalismo contemporâneo. Rio de Janeiro: Bomtexto, 2005.

FORTUNA, Afonso & FORTUNA, João Paulo. *Associativismo nas favelas*. Revista de Administração Pública, v.8, n.º 4, Rio de Janeiro, out/dez 1974 (p. 103-113)

FRANÇA, Alexandre Miguel. O Estado e a manipulação do medo: crianças e menores no contexto da política criminal da cidade do Rio de Janeiro. Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, Rio de Janeiro: vol. 2 no.5, setembro-dezembro 2010, p. 117 - 139.

FREIRE, Américo & OLIVEIRA, Lúcia Lippi (orgs). *Capítulos da memória do urbanismo carioca*. Ed. Folha Seca, Rio de Janeiro, 2002.

FREIRE, Leticia de Luna. Tecendo as redes do Programa Favela-Bairro em Acari. Dissertação de mestrado em Psicologia Social, UERJ, 2005.

FUNDREM [Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro]-Diretoria de Planejamento. Zoneamento Industrial Metropolitano. RJ: Fundrem, 1982. (Governo Chagas Freitas 1979-1983 – Estado do Rio de Janeiro)

FUNDREM [Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro]. Estrutura Urbana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. RJ: FUNDREM, 1984. (Governo Leonel Brizola. Trabalho resultado do convenio de cooperação técnica entre SECDREN – Secretaria de Estado para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – e o BD-RIO – Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro – tendo como agentes executores a FUNDREM e o Escritório Jaime Lerner-Planejamento Urbano)

GOMES, Maria de Fátima C. M. e FERNANDES, Lenise L. O Programa Bairrinho nas favelas de Praia da Rosa e Sapucaia (RJ). Revista Estudos Avançados 23 (66), 2009.

GRABOIS, Gisélia Pontengy. Em busca da Integração: a política de remoção de favelas no Rio de Janeiro. Dissertação de mestrado em Antropologia Social – Museu Nacional/UFRJ, Rio de Janeiro, 1973

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere – vol. 3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a Política. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2000.

HOBBSBAWM, Eric. Sobre História. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.

IBGE. Censo Demográfico, 2001

INEPAC [Instituto Estadual de Patrimônio Cultural]. Baixada Fluminense: A construção de uma história - Sociedade, economia e política. RJ: INEPAC, 2008.

- KOWARICK, Lucio. A espoliação urbana. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1979
- _____. Capitalismo e marginalidade na América latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- LEEDS, A. e LEEDS, E. A Sociologia do Brasil Urbano. RJ, Zahar, 1978.
- LIMA, Nísia Trindade. O movimento de favelados do Rio de Janeiro: políticas de Estado e lutas sociais (1954-73).Iuperj, Rio de Janeiro, 1989.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. A política na Favela, Cadernos Brasileiros, RJ, 1967.
- MACHADO, Roger Elias Bernabé. O cotidiano de trabalho de cooperativados no serviço de limpeza: um olhar sobre a inserção da comunidade de Manguinhos na Fundação Oswaldo Cruz / RJ. Dissertação de mestrado. Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana, ENSP/Fiocruz. 2004.
- MAGALHÃES, Sérgio. Sobre a Cidade: Habitação e Democracia no Rio de Janeiro. São Paulo: Pro Editores, 2002.
- MARICATO, Ermínia. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. SP, Alfa-ômega, 1979.
- MARTINS, André Silva. Estado, Neoliberalismo e Classe Burguesa no Brasil e a Nova Estratégia de Dominação. Rio de Janeiro: mimeo, 2007.
- MATTOS, Romulo Costa. A “Aldeia do Mal”: O Morro da Favela e a construção social das favelas durante a Primeira República. Dissertação de mestrado em história – UFF, Niterói, 2004.
- Medina, Carlos Alberto de. A Favela e o Demagogo. São Paulo: Martins, 1964.
- MENDONÇA, Sônia Regina de. “Estado, Violência Simbólica e Metaforização da Cidadania”, In Revista Tempo, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 1, 1996. pp. 104-6.
- MENDONÇA, Sonia Regina de. *Estado e Educação Rural no Brasil: alguns escritos*. Rio de Janeiro: Vício de Leitura / FAPERJ, 2007.
- MIRANDA, Maria Aparecida Violência e cidadania no cotidiano dos moradores de favelas: um estudo de caso. Rio de Janeiro : UFRJ, 1997 Dissertação(Mestrado em Serviço Social).
- MOURA, Victor Tavares. Favelas do Distrito Federal. Aspectos do Distrito Federal. Rio de Janeiro: Sauer, 1943.
- NOVAES, Regina. Juventudes cariocas: mediações, conflitos e encontros culturais. In: Vianna, Hermano (org) Galeras cariocas: territórios de conflitos e encontros culturais. RJ: UFRJ, 1996.
- OLIVEIRA, Isis Volpi de. "Quem sabe faz a hora: a gestão popular na produção da habitação Rio de Janeiro : UFRJ/IPPUR, 1993. Tese (mestrado)

- OLIVEIRA et al. Um Lugar para a Ciência. A formação do campus de Manguinhos. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro: 2003.
- OLIVEIRA, Francisco de. Crítica da Razão Dualista – O Ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.
- OLIVEIRA, F. de, BRAGA, R. e RIZEK, C. (orgs.). Hegemonia às avessas. SP: Boitempo, 2010.
- In: Brasil, território da desigualdade: Descaminhos da modernização. RJ, Zahar/F.U.
- PANDOLFI, Dulce e GRYNSZPAN, Mario. "Poder público e favelas: uma relação delicada" In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.) Cidade: História e Desafios. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- PARISSE, Lucien. Favelas do Rio de Janeiro — evolução — sentido. Rio de Janeiro, Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais, 1969 (Caderno do CENPHA, 5).
- PECHMAN, Robert Moses. A invenção do Urbano: a construção da ordem na cidade. In: Brasil, território da desigualdade: Descaminhos da modernização. RJ, Zahar/F.U. José Bonifácio, 1991
- PECHMAN, Robert Moses. A invenção do Urbano: a construção da ordem na cidade. José Bonifácio, 1991.
- PERLMAN, Janice. O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 3ª ed. (1977)
- CONSÓRCIO PAA AGRAR. Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo de Manguinhos – Relatório de Diagnóstico. 2004 (mimeo).
- REIS, J. O. “Notícia sobre o Parkway Faria-Timbó”. Revista Municipal de Engenharia. v. 10, nº 2, abr., 1943.
- RESENDE, V. Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização, 1982.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e LAGO, Luciana Corrêa do. A oposição favela-bairro no espaço social do rio de janeiro São Paulo Perspec. vol.15 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2001
- ROCHA, Oswaldo P. A era das demolições: Cidade do Rio de Janeiro (1870-1920). Rio de Janeiro: Biblioteca Carioca, 1995.
- ROCHA, Adair. Cidade Cerzida: a costura da cidadania no Morro Santa Marta. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.
- SALIBY, Cristina. Análise da implantação da política de habitação provisória : um estudo de caso : Vila Paciência. Rio de Janeiro : UFRJ, 1977. Dissertação (mestrado) - UFRJ/Pós-Graduação de Engenharia.
- SALMEN, Laurence F. A perspective of te resettlement of squatter in Brazil. Rio de Janeiro: Ed. América Latina, 1969

- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. *Movimentos Sociais Urbanos*. RJ, Zahar, 1981.
- SIDI, Luana Ramos. *Políticas de segurança e cidadania: 1ª Conseg e os limites da participação popular.*/ Luana Ramos Sidi. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, UFRJ/MN/PPGAS 2011.
- SILBERSTEIN, Paul. *Favela Living: pernal solutions to large problemes*. Rj: Ed. América Latina, 1969
- SILVA, Eliana Sousa. *O movimento comunitário de Nova Holanda na busca do encontro entre o político e o pedagógico*. Rio de Janeiro: PUC Rio, 1995. Dissertação (mestrado) Dep. de Educação.
- SILVA, Heitor Ney Mathias da. *As ruínas da cidade industrial: resistência e apropriação social do lugar*. Dissertação de Mestrado. IPPUR – UFRJ. 2008.
- SILVA, Luiz Antônio Machado da. *A Política Favela*. Cadernos Brasileiros, Rio de Janeiro, v. 9, n°. 3, mai/jun, 1967.
- SILVA, Luiz Antônio Machado da. *Solo Urbano: Tópicos sobre o uso da Terra*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1981. [onde constam os artigos dos autores citados]
- SILVA, Luís Antônio Machado. *A continuidade do “problema da favela”* In: Lúcia Lippi OLIVEIRA (org.) *Cidade: História e Desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- SILVA, Maria Laís Pereira da. *Favelas Cariocas: 1930 – 1964*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- SILVA, Mauro Osorio. *Rio nacional, Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense*. Rio de Janeiro: SENAC, 2005.
- SILVA, Moacir M.F. *Geografia das Estradas de Ferro Brasileiras – I Centenário das Ferrovias Brasileiras* IBGE Rio de Janeiro – RJ. 1954
- SOARES, José Stelberto Porto. *Depoimento*. 2009.
- SOLIS, S. & RIBEIRO, M. “O Rio onde o sol não brilha”, In: *Revista do Rio de Janeiro*, v. 1, 1985. p. 46.
- SOUSA, José Nilton de. *A exclusão pela urbanização favela: governo e conflito na cidade do rio de janeiro*. *Revista GEOgraphia* -Ano V - No 10 – 2003.
- UN-HABITAT/ONU. *State of the World’s Cities 2006/7*. 2006
- VALLA, Victor Vincent et al. (1986), *Educação e favela; políticas para as favelas do Rio de Janeiro 1940-1985*. Petrópolis, Vozes/Abrasco, 1986.
- VALLADARES, Lícia do Prado. “Favela, política e Conjunto Residencial”, In: BLAY, e. (org.) *A luta pelo espaço*. RJ: Vozes, 1978.
- _____. *Passa-se uma casa: análise do Programa de Remoção de Favelas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. A gênese da favela carioca: A produção anterior às ciências sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol.15 n°.44, São Paulo Outubro, 2000.

_____. A invenção da favela: Do mito de origem a favela.com. RJ, FGV, 2005.

_____. e SANT'ANNA, Maria Josefina G. O Rio de Janeiro em Teses: Catálogo bibliográfico 1960-1990. RJ: CEP: Rio (UERJ)/URBANDATA (IUPERJ), 1992.

_____. "Favela, política e Conjunto Residencial", In: BLAY, e. (org.) A luta pelo espaço. RJ: Vozes, 1978.

_____. e MEDEIROS, Lúcia. Pensando as favelas do Rio de Janeiro, 1906-2000: Uma bibliografia analítica. Rio de Janeiro: Relume Dumará, Faperj, URBANDATA, 2003.

VAZ, Lílian Fessler e ANDRADE, Alexandre Rios Alves de. História do Bairro da Maré: Espaço, tempo e vida cotidiana no Complexo da Maré. mimeo. RJ, SR-5/UFRJ e CNPQ, 1994.

VENTURA. Zuenir. Cidade Partida. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

VETTER, D. e MASSENA, R., 1981. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura? Uma teoria de causação circular. In: L. A. Machado da Silva, org. Solo Urbano: Tópicos sobre o Uso da Terra, Rio de Janeiro: Ed. Zahar. pp. 49-77

VIEIRA, Antônio Carlos Pinto e VIEIRA, Marcelo Pinto. História da Maré. RJ: Ceasm, 1999. Mimeo

VILHENA, Junia de et al . Medos infantis, cidade e violência: expressões em diferentes classes sociais. Psicol. clin., Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, 2011 .
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-56652011000200011&lng=en&nrm=iso access on 14 June 2012.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-56652011000200011>.

ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos. (1998), Um século de favela. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

ZALUAR, Alba. Condomínio do Diabo: as classes populares urbanas e a lógica do ferro e do fumo. In: Pinheiro, Paulo 9org.) Crime violência e poder. SP: Ed Brasiliense, 1983.

_____. A maquina e a revolta: as organizações populares e os significado da pobreza. SP: Brasiliense, 1985.

ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos. Um século de favela. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

ANEXO

Proposta de Regimento Interno do Comitê de Acompanhamento do PAC-Manguinhos

1. Das Disposições Preliminares

1.1. O presente regimento regulamenta a organização e cria o Comitê de Acompanhamento do PAC-Manguinhos, como instrumento de participação social e cidadã dos sujeitos dos direitos referidos no PAC de Manguinhos.

2. Da Natureza e das Finalidades

2.1. Este Comitê é único, abrangendo todas as esferas de poder correlacionadas pelo PAC-Manguinhos, e tem composição intersetorial;

2.2. Este Comitê deve zelar pela eficiência dos investimentos relativos ao PAC-Manguinhos de forma a contribuir com o Desenvolvimento Humano, Social, Econômico e Ambiental Equitativo e Sustentável do bairro, através da promoção da participação sócio-comunitária, intersetorial e transversal e da cidadania dos sujeitos dos direitos inscritos no PAC-Manguinhos;

3. Da Composição

3.1. O Comitê de Acompanhamento é constituído por 56 membros (Executivos Federal, Estadual e Municipal e Sociedade Civil de Manguinhos) com direito a voto e nove convidados (Legislativo, MP e Defensoria, e Instituições Públicas de Ensino e Pesquisa) com direito a voz:

3.2. Vinte e oito representantes das Secretarias Estaduais (Obras; Governo; Saúde e Defesa Civil; Educação; Cultura; Ambiente; Habitação; Transportes; Ciência e Tecnologia; Trabalho e Renda; Desenvolvimento Econômico; Turismo, Esporte e Lazer; Assistência e Direitos Humanos; e Segurança), Representantes Municipais (Governo; Habitat; Saúde; Educação; Assistência Social; Culturas; Esporte e Lazer; Meio Ambiente; Trabalho e Emprego; Urbanismo; Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia) e Federais (Casa Civil; Justiça e Cidades) inseridas no PAC-Manguinhos, de forma intersetorial que deverão ser que deverão ser notificados imediatamente (até 24 h) após a instituição deste Comitê, pelo governo do Estado, e que deverão indicar seus representante e suplente, através de seus respectivos mandatários juridicamente responsáveis, através de ofício específico, que deve ser encaminhado a este Comitê em até dez dias após a instituição oficial deste Regimento;

3.3. Vinte e oito representantes da Sociedade Civil de Manguinhos, sendo 14 Associações de Moradores de Manguinhos -Vila Turismo, Parque Oswaldo Cruz, Pq. Carlos Chagas, Vitória de Manguinhos (CONAB), Pq. João Goulart, Vila União, Nova Era (Embratel), CHP2, Nelson Mandela, Samora Machel, Mandela de Pedra, Comunidade Agrícola, Vila São Pedro e CCPL- e demais instituições formais e/ou informais da

sociedade civil sem fins lucrativos com sede em Manguinhos, aqui consideradas como instituintes deste Comitê, co-signatárias deste Regimento Interno e qualificadas como organização representante ou como organização suplente, organizada por setores de atuação: Saúde, Educação, Direitos Humanos, Saneamento, Habitação, Étnicos e Culturais, Esportes, Infância e Juventude, Idosos, Economia e Desenvolvimento Local.

3.4. A ausência reiterada das representações da sociedade civil instituídas no âmbito deste Comitê deverá acarretar na substituição desta pela organização suplente; salvo justificativa aceita pela suplência, em primeira instância, e pela maioria das componentes votantes, representativos da sociedade civil neste Comitê (em votação extra-ordinária), em segunda e última instância;

3.5. Dois representantes dos poderes legislativos, municipal e estadual, indicados pelo Presidente das referentes Comissões de Acompanhamento do PAC da Câmara Municipal e da Assembléia Legislativa do Estado (ALERJ), que deverão ser notificados pelo governo do Estado imediatamente (até 24h) após a instituição oficial deste Comitê, e deverão apresentar representante e suplente através de ofício específico que deve ser encaminhado a este Comitê em até dez dias úteis após a instituição oficial deste Regimento;

3.6. Dois representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro; que deverão ser notificados pelo governo do Estado imediatamente (até 24h) após a instituição oficial deste Comitê, e deverão apresentar representante e suplente através de ofício específico que deve ser encaminhado a esta Comissão em até dez dias úteis após a instituição oficial deste Regimento;

3.7. Quatro representantes de órgãos técnicos especializados: do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura; da Fundação Oswaldo Cruz e das Universidades Estadual e Federal do Rio de Janeiro (UERJ e UFRJ), que deverão ser convidados imediatamente (até 24 h) após a instituição deste Comitê, pelo governo do Estado, e deverão indicar através de seus respectivos mandatários juridicamente responsáveis através de ofício específico de apresentação de seus representante e suplente, que deve ser encaminhado a este Comitê em até dez dias após a instituição oficial deste Regimento;

3.8. A não indicação de representação no prazo requerido poderá acarretar na substituição da instituição na composição desta Comissão;

3.9. As empresas envolvidas pelo PAC-Manguinhos como executoras ou, voluntariamente, como colaboradoras, poderão contribuir com as iniciativas de Desenvolvimento Social, Econômico e Ambiental do bairro, podendo reivindicar participação/assento neste Comitê, devendo inclusive fazê-lo, sob a égide dos órgãos públicos contratantes, mas também diretamente, com direito a se manifestar e a prestar esclarecimentos, sempre que for pertinente, mas não terão direito à voto neste Comitê;

4. Das Atribuições

Ao Comitê de Acompanhamento do PAC-Manguinhos caberá:

- 4.1. Contribuir com a fiscalização de todo o processo de contratação de mão-de-obra relativo ao PAC-Manguinhos de forma a avaliar os critérios a serem utilizados, propondo critérios e avaliando a utilização de critérios no processo de contratação, além de zelar pela aplicação da legislação trabalhista vigente e pela qualificação funcional e cidadã dos trabalhadores, denunciando quaisquer tipos de irregularidades, privilégio pessoal e/ou político-partidário no processo de contratação e na gestão de recursos humanos;
- 4.2. Contribuir com a fiscalização de todo o processo de compra e contratação (e subcontratação) de produtos e serviços (terceirização), zelando pela qualidade dos mesmos, mas também, sempre que possível, e eficiente, propugnando pela contratação de produtos e serviços disponíveis no bairro Manguinhos e/ou em seu entorno, respeitando toda a normativa referente à lisura dos processos de compra e (sub)contratação de produtos e serviços;
- 4.3. Propor melhorias (modificações) no Projeto e em seu detalhamento, nos editais e nos processos de licitação e contratação de produtos e serviços para atender às demandas sócio-comunitárias e promover o Desenvolvimento Local Equitativo e Sustentável do bairro Manguinhos, contribuindo com a busca de soluções para a realização das metas de saneamento, habitação e infra-estrutura urbana e social do PAC;
- 4.4. Participar, junto com os órgãos competentes, de forma crítico-propositiva, da realização de todas as etapas de Estudos de Impacto Social e Ambiental e Licenciamento Ambiental, de forma retroativa inclusive ao Licenciamento já concedido (revisão deste);
- 4.5. Fiscalizar, avaliar e encaminhar, aos órgãos competentes, denúncias de irregularidades na execução do PAC-Manguinhos;
- 4.6. Analisar e dar parecer sobre qualquer solicitação de alteração dos parâmetros e demais referências para a execução das obras e de projetos/programas/políticas correlacionados;
- 4.7. Avaliar (e propor modificações, sempre que necessário) as pré-condições (editais e normativas) para a apresentação de Projetos Socioambientais no âmbito do PAC-Manguinhos;
- 4.8. Contribuir com a fiscalização e avaliar a execução dos Projetos Socioambientais relativos ao PAC-Manguinhos;
- 4.9. Zelar pela integração intersetorial e transversal dos diversos órgãos públicos e institucionalidades públicas, sócio-comunitárias e privadas responsáveis e envolvidos pelo PAC-Manguinhos;
- 4.10. Avaliar e propor medidas para garantia do livre e pleno exercício da cidadania em Manguinhos, mas também quanto as condições para a preservação dos direitos fundamentais à vida, à integridade física, de ir, vir e ficar, à segurança, ao saneamento, à habitação saudável, à cidade, à infra-estrutura urbana e social, à saúde, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer dos cidadãos do bairro em relação ao PAC-Manguinhos;

4.11. Organizar e gerir equipe de comunicação circular para criar ferramentas periódicas, ou extraordinárias, informativas e formativas, para manutenção do fluxo de comunicação junto as redes do tecido social presente em Manguinhos;

4.12. Criar câmaras técnicas para debater e propor políticas públicas inter e multisetoriais sempre que houver necessidade, ou seja, quando o escopo do projeto ultrapasse os limites de uma determinada secretaria;

O Estado e à Prefeitura, em relação a este Comitê, devem:

4.13. Encaminhar imediatamente, em tempo hábil para análise e validação dos documentos por esta Comissão, cada versão atualizada do Projeto, Editais, Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental, de forma pró-ativa e imediata (sem a necessidade de prévia requisição por esta Comissão);

4.14. Encaminhar à esta Comissão toda a normativa concernente aos processos de contratação de mão-de-obra, garantir a adoção de critérios justos e objetivos de contratação, para a promoção da geração de trabalho, renda e desenvolvimento local; Garantir a aplicação da legislação trabalhista vigente, a qualificação/atualização profissional dos trabalhadores, mas também as condições adequadas de Saúde, Segurança e Meio Ambiente dos trabalhadores e das comunidades no entorno das obras;

4.15. Garantir a investigação e julgamento das denúncias que possam ser encaminhadas através desta Comissão de Acompanhamento;

4.16. Prestar todos os esclarecimentos e disposições estratégicas, gerais e transitórias, co-relativos ao PAC-Manguinhos e ao desenvolvimento sócio-econômico e ambiental do bairro, debatendo com as demais representações sobre todas as suas implicações, impactos e oportunidades de desenvolvimento;

5. Da Organização e Funcionamento

5.1. O Comitê de Acompanhamento deve constituir, de forma intersetorial, os seguintes Sub-comitês de análise crítica e propositiva:

- ↳ Saúde, Habitação, Saneamento e Meio Ambiente;
- ↳ Cultura, Educação, Esportes, Assistência Social e Direitos Humanos;
- ↳ Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda;
- ↳ Obras

5.2. Estes Sub-Comitês devem reunir-se quinzenalmente para análise das ações e formulação de propostas relativas ao PAC-Manguinhos em suas áreas temáticas, mas também de forma intersetorial e transversal, junto ao Comitê; Os Sub-Comitês devem eleger uma assessoria executiva (ver inciso 5.8) que ficará incumbida de apresentar mensalmente o relatório das discussões e proposições do respectivo Sub-Comitê nas reuniões gerais do Comitê.

5.3. O Comitê (com participação de todos os Sub-Comitês) deve reunir-se mensalmente, em dia e local fixos (no bairro Manguinhos) e informados previamente, para dirimir todas as questões encaminhadas por qualquer um de seus participantes, ou por moradores e pessoas que convivam no bairro, Qualquer alteração de data e local devem ser informados a todos os seus participantes, no mínimo, com uma semana de antecedência;

5.4. Os Sub-comitês reunir-se-ão com qualquer quórum. As questões em pauta deverão ser tratadas, e sempre que for necessário qualquer deliberação ou parecer, discutidas e votadas em no mínimo duas sessões e em no máximo quatro sessões;

5.5. A ausência reiterada das representações constituídas no Comitê deverá produzir encaminhamento de denúncia aos órgãos competentes, por quebra de compromisso quanto ao dever de garantir a participação social e cidadã dos sujeitos dos direitos inscritos na realização do PAC-Manguinhos;

5.6. Deve ser garantido e estimulado, dentro do limite de sessões aqui estipulado, a apresentação de avaliações dos órgãos responsáveis e institucionalidades envolvidas sobre as questões levantadas, de forma a contribuir com a formação de posicionamento sobre estas por todos os participantes deste Comitê;

5.7. Qualquer pessoa, desde que seja moradora ou que conviva no bairro Manguinhos, poderá participar como ouvinte, das reuniões do Comitê. A participação/manifestação de pessoas que não integram o Comitê deverá ser orientada pela Assessoria Executiva do Comitê (inclusive através de votação, sempre que necessário), conforme arguição da necessidade extra-ordinária desta participação;

5.8. O Comitê e cada um de seus Sub-Comitês devem instituir Assessoria Executivas (uma para cada Comissão/Comitê), conforme este Regimento (incisos 5.10 e 5.11, abaixo) que deverão ser responsáveis pela fixação e divulgação dos calendários e locais adequados das reuniões, pelo fomento/animação da participação e levantamento de subsídios para a discussão das questões levantadas no seu âmbito, bem como para o registro e documentação de todo o processo de reuniões (atas), deliberações e demais ações requisitadas pelos respectivos Comitê e Sub-comitês;

5.9. Cada Assessoria Executiva do Comitê e de cada Sub-Comitê devem receber mensalmente, no mínimo, três salários mínimos, e de, no máximo dez salários mínimos, para custeio de seu funcionamento, e estarão sujeitas e obrigadas (conforme normativa existente) a prestação de contas dos gastos relacionados;

5.10. O custeio do Comitê é uma atribuição do Estado do Rio de Janeiro, gestor executivo do PAC-Manguinhos;

5.11. As Assessorias Executivas deverão ser representativas da sociedade civil do bairro Manguinhos, de forma a garantir o processo de animação/fomento e qualificação da participação da sociedade (conforme critério de direito à prioridade por minorização e/ou vulnerabilidade);

5.12. As Assessorias Executivas do Comitê e de cada Sub-Comitê serão eleitas pelos respectivos Comitê/Sub-Comitês, através de votação extraordinária da qual só terão direito

a voto os representantes da sociedade civil; Esta eleição deverá ocorrer em até trinta dias contados a partir da data de instituição deste Comitê;

6. Do Processo Deliberativo

6.1. O Comitê delibera por maioria simples dos votos de 2/3 das representações com direito a voto; Deverá tentar, ao máximo, resolver as questões suscitadas por suas atribuições, de forma consensual;

6.2. Em caso de descumprimento das deliberações do Comitê, esta tem o poder e deve encaminhar denúncia a todos os órgãos responsáveis, de forma cautelar, mas também para a responsabilização dos responsáveis e orientação jurídica do(s) caso(s), sempre que necessário;

6.3. Em casos de empate por divergência técnica e/ou política, todos os órgãos públicos responsáveis pelo reconhecimento, no âmbito do sistema de direitos, do interesse público, inclusive os órgãos de participação e controle social (respectivos conselhos de direitos) deverão ser acionados para dirimir a questão de forma prioritária (por tratar-se de questões de direitos relativas a grupos sociais historicamente minorizados e vulneráveis);

7. Disposições Gerais

7.1. O Comitê deve definir as questões mais críticas para a realização eficiente das obras, políticas públicas e projetos socioambientais co-relacionados ao PAC-Manguinhos, de forma a estabelecer parâmetros, critérios e formas de acompanhamento eficientes e em acordo com as atribuições deste Comitê;

7.2. O Comitê deve publicar Relatórios periódicos, trimestrais, sobre o desenvolvimento do Projeto de investimentos do PAC-Manguinhos;

7.3. Em um prazo de até três meses após a instituição oficial do Comitê, cada Sub-Comitê deve elaborar seus respectivos modos de Organização e Funcionamento, Plano de Atividades e Plano de Indicadores;

7.4. O Comitê deve incentivar a formação de representantes de rua que possam contribuir com o trabalho de fiscalização, mobilização e qualificação do processo de territorialização dos investimentos sociais do PAC-Manguinhos;