

O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – Infra-estrutura/Urbanização de Favelas

Claudia Peçanha da Trindade*

Resumo

O Programa de Aceleração do Crescimento anunciado pelo governo federal no início do ano de 2007, em sua vertente de infra-estrutura – urbanização de favelas, organiza-se através de três instâncias de governo (federal, estadual e municipal) na região de Manguinhos, no Rio de Janeiro. O objetivo deste trabalho é fazer os apontamentos iniciais da análise da implantação da política pública, não perdendo de vista o histórico das intervenções ocorridas na região e examinando o processo de negociação para implantação do programa enquanto política estatal. Apresentar a estrutura inicial que se montou para implementação do PAC-Favelas e as negociações políticas que a modificam no decorrer do processo, examinando se há embates entre diferentes projetos, são a tônica da apresentação.

Palavras-chave: política pública; habitação; favela.

Abstract

The Programa de Aceleração do Crescimento (Growth Acceleration Program) announced by the federal government in the early 2007, on the infra-structure front – slums urbanization – is organized in three governmental levels (federal, state and municipal) concerning the Manguinhos area in Rio de Janeiro. This paper purpose is to make some initial analysis over the Public actions on the area, without losing perspective over the interventions history and looking into the negotiation process on the implementation of the state policies. The presentation focus is on the initial structure that came to be for the implementation of PAC-favelas (GAP-slums) and the politic negotiations that changed it over the process, examining the disputes of different projects.

Key-words: Public policies, habitation, slums

Introdução

No início do ano de 2007 o governo federal anunciou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como proposta de retomada de investimento público. Os eixos fundamentais do programa, expressos em seu documento de lançamento, são: 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). Assim, é um programa de investimentos aliado a amplas medidas econômicas, tendo como ação norteadora modernizar a infra-estrutura e

* Doutoranda em História na Universidade Federal Fluminense. Este texto foi elaborado a partir das reflexões que se desenvolvem na pesquisa de doutorado e no projeto de pesquisa *Manguinhos - diagnóstico histórico-urbano-sanitário. Subsídios para políticas públicas sustentáveis em saúde*, de autoria de COSTA, Renato; FERREIRA, Luiz Otávio; TRINDADE, Cláudia; 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.

possibilitar a expansão dos investimentos privados. 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 ressaltam a “necessidade de acelerar, de forma sustentável, o crescimento do investimento global da economia” (BRASIL, 2007a:1). Para tanto, pautam-se na 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).

Sem perder de vista que o PAC se expressa como crescimento econômico dentro do padrão de acumulação em curso (SAMPAIO Jr, 2007:2) passaremos a analisar as contradições na elaboração e execução de um projeto específico de investimento em infra-estrutura urbana – o PAC- Manguinhos.

Investimento em Infra-Estrutura

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:

Tabela 1:

Previsão de Investimentos em Infra-estrutura: 2007-2010 (R\$ bilhões)				
Eixos			Total	
	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

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). Nesse espectro, a *urbanização integrada de favelas* ganhou destaque em várias regiões do país. No Rio de Janeiro, em específico, as três maiores obras noticiadas são as do Complexo do Alemão, Complexo de Manguinhos e Favela da Rocinha. Outras obras de urbanização em favelas são realizadas no Rio de Janeiro (cidade e estado), com investimentos do governo federal, governo do estado e governo municipal, conforme indicado nas tabelas que se seguem.

Tabela 2:

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 Iguaçú 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

Tabela 3:

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
Maciço 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

Fonte: BRASIL. Apresentação Programa de Aceleração do Crescimento. Brasília, jan. 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. O quantitativo de investimento em urbanização de favelas, no momento de lançamento do PAC, no estado do Rio de Janeiro, ultrapassava os 1,3 bilhões de reais¹. 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, assim, não há financiamento e geração de dívida.

Outra questão excessivamente pontuada, a qual voltarei mais adiante, é o não contingenciamento de recursos. Historicamente o país conviveu com repetidas obras, que passaram por longos períodos de interrupção porque seus recursos serem contingenciados, isto é, havia limitação a liberação de recursos de acordo com a execução orçamentária do governo ao longo do ano. O pressuposto do PAC é que a liberação dos recursos é feita pelo montante programado aguardando somente a execução das obras para que estas sejam pagas.

Infra-Estrutura Social e Urbana: PAC-Manguinhos

Manguinhos, na zona norte da cidade do Rio de Janeiro foi delimitado como bairro em 1988. Compreende-se entre a Avenida Brasil, Avenida dos Democráticos e Linha Amarela, é cortado pelos rios Faria Timbó, Jacaré e Canal do Cunha, e pela rua Leopoldo Bulhões e a linha de ferro que opera no ramal Saracuruna, ligando o centro da cidade à Baixada Fluminense. Embora reconhecida como bairro a região possui outra denominação, Complexo de Manguinhos. Este termo é utilizado, fundamentalmente pelo poder público e mídia, para definir a região de favelas, retirando dos limites dessa compreensão a Fundação Oswaldo Cruz e a Refinaria de Manguinhos. O Complexo de Manguinhos, compõe, juntamente com o Complexo da Maré e o Complexo do Alemão uma extensa região de moradias populares ao longo da principal artéria de circulação da cidade – Avenida Brasil. Segundo dados do IBGE e cálculos realizados pelo convênio IPP/IUPERJ/IPEA e FJP-MG, Manguinhos está qualificado entre as cinco piores localidades do Rio de Janeiro no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O histórico de ocupação desta região é muito variado. Marcado inicialmente pelo loteamento de uma área mais abrangente denominada Engenho da Pedra, que englobava Manguinhos, Olaria, Bonsucesso e Ramos, atrelado ao desenvolvimento da ferrovia da Cia.

¹ Estes valores terão alteração no item contrapartida no caso específico que será estudado neste texto.

Leopoldina Railway, a partir de 1880 (OLIVEIRA, 2003), ganha crescimento 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 da estrada de ferro e da Avenida Brasil.

Tabela 4:

LOCALIDADES INTERNAS DE MANGUINHOS	
	ANO DE OCUPAÇÃO
Parque Oswaldo Cruz / Morro do Amorim	1901
Parque Carlos Chagas/ Varginha	1941
Parque João Goulart	1951
Vila Turismo	1951
Centro de Habitação Provisória – 2/ CHP-2	1951
Vila União	1955
Vila São Pedro	1983
Com. Agrícola de Higienópolis	1988
Conjunto Néelson Mandela	1990
Conjunto Samora Machel	1991
Mandela de Pedra	1995
Samora II / Embratel 1	2001
Comunidade Vitória de Manguinhos / Conab	2002
Embratel/Nova Mandela	2005

Com a tabela acima podemos contabilizar 14 diferentes localidades internas em Manguinhos, constituídas entre 1901 e 2005. Este quantitativo será diferente no escopo do PAC. De uma forma geral, em termos de obras, serão atendidas algumas das localidades internas de Manguinhos e não sua totalidade. Estão inclusas nesta etapa a Vila União, o Centro de Habitação Provisória 2, o Parque João Goulart, a Vila Turismo, e os conjuntos e ocupações Nelson Mandela, Samora Machel, Mandela de Pedra, Vitória de Manguinhos (CONAB) e Embratel. Novas localidades do entorno passam a ser atendidas no projeto PAC-Manguinhos, são elas CCPL e Chupa-Cabra. Quatro localidades – Vila São Pedro, Comunidade Agrícola de Higienópolis, Parque Oswaldo Cruz/Morro do Amorim, Parque Carlos Chagas/Varginha – não receberão obras, mas estão no escopo de intervenção pelo projeto de regularização fundiária das áreas.

Após o anúncio do PAC em Janeiro de 2007, governos estaduais, municipais e empresas públicas acorreram ao governo federal e diferentes ministérios a fim de ver suas localidades atendidas com recursos do programa. O governo Federal já no documento de lançamento do programa colocava como definição para carteira de investimentos critérios que

se baseavam na “busca de resultados mais rápidos”, tendo optado o governo “ por recuperar a infra-estrutura existente, concluir projetos em andamento e buscar novos projetos com forte potencial para gerar retorno econômico e social” (BRASIL, 2007b:16). Nestes termos, foi anunciado o PAC-Manguinhos, em março do mesmo ano, como em atendimento a este último critério.

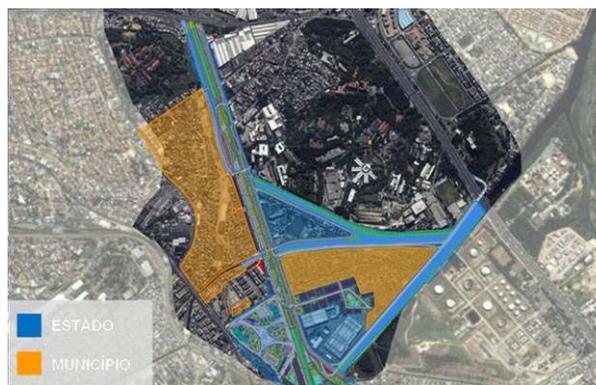
A estrutura de gestão do PAC favelas, como vem sendo denominado pela mídia e órgãos do governo, é coordenada em âmbito nacional pelo Ministério das Cidades e tem na Caixa Econômica Federal a gestora de recursos. Na estrutura do Ministério das Cidades o PAC Favelas está subordinado às instruções normativas subjacentes ao manual de instruções Projetos Prioritários de Investimentos – PPI/Intervenções em Favelas: Período 2007-2010.

Os técnicos do governo estadual e da Caixa Econômica Federal, ao relatarem o surgimento do PAC-Manguinhos referem-se a apresentação ao governo federal como proposição de projeto o Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo de Manguinhos, desenvolvido pelo consórcio das empresas PAA e Agrar, durante os anos de 2002 e 2003.

Contando com investimentos das três esferas de governo, federal, estadual e municipal, o PAC-Manguinhos encontra nos dois últimos seus agentes executores. Recorrendo as tabelas 2 e 3 deste texto verificamos que o somatório dos investimentos das três esferas de governo no projeto em Manguinhos perfazem 328,3 milhões de reais. Esses dados são do início do projeto. Atualmente esse somatório, atualizado em fevereiro de 2009, é de 368,00 milhões de reais (BRASIL. 2009: 198). Este acréscimo de recursos deve-se ao aporte de verbas realizado pelo governo estadual, entretanto, as fontes encontradas, por hora, não possibilitaram auferir de forma rigorosa a motivação e destinação desta alteração.

O território foi dividido para a execução das intervenções. A cargo do Governo do Estado estão as grandes obras de eixo viário, elevação da linha férrea, construção do maior número de equipamentos sociais (de educação, saúde, cultura, lazer e de geração de trabalho e renda) e unidades habitacionais. O governo municipal fará as principais intervenções nas partes internas das localidades com obras de saneamento básico, construção de creches e postos de saúde da Família. Exceção e esta regra é a localidade denominada Embratel, área ocupada em 2005 no terreno da antiga Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), a qual será completamente reformulada pelo governo do estado com a construção de novas unidades habitacionais.

Plano geral de obras em Manguinhos – áreas de atuação



Fonte: EMOP. Apresentação em Audiência Pública. Out/2007.

Ao longo do primeiro semestre de 2007 a mídia noticiava, vez por outra, as grandes intervenções em favelas no Rio de Janeiro, entretanto nenhuma apresentação do conteúdo específico dos projetos foi realizada, principalmente para a população local. O cenário de poucas informações apresentadas causou uma atmosfera de insegurança e dúvidas sobre a efetivação dos projetos e do impacto sobre as populações de cada localidade. Apenas no segundo semestre de 2007 começou a ser apresentado em audiências públicas, na Assembléia Legislativa e Câmara de Vereadores, e em seminários, um filme que funciona como uma maquete eletrônica do plano geral de Manguinhos. Este filme causou ainda maiores angústias, pois apresentava um sobrevôo geral sobre Manguinhos e sua nova conformação com as obras, mas efetivamente apresentava poucos dados sobre as intervenções.

As apresentações genéricas do projeto causaram polêmicas e a justificativa recorrente das diferentes esferas de governo esteve pautada na expressão, repetida em vários fóruns de negociação e em audiências públicas: “estamos trocando o pneu com o carro em movimento. É necessário paciência”. Isto significava que o projeto ainda não estava definido em sua totalidade e que precisava ser modificado constantemente. O anúncio do PAC e a corrida pelo país por projetos de intervenção levaram a aprovação pelo Ministério das Cidades do projeto apresentado pelo Governo Estadual do Rio de Janeiro. Tendo sido baseado no *Plano Urbanístico para o Complexo de Manguinhos*, o qual só concluiu sua parte de diagnóstico, o PAC-Manguinhos foi aprovado e licitado com plano geral de intervenção, algo a ser classificado como anteprojecto básico, longe de ser um projeto executivo. O que existia no diagnóstico elaborado nos anos 2003-2004 eram idéias muito fluídas sobre um plano de desenvolvimento em escala ampliada que deveria vencer a etapa de diagnóstico e se constituir como um plano urbanístico a ser desenvolvido no período de 20 anos. A elevação da linha

férrea, por exemplo, era apenas um croqui pensado no fechamento da etapa diagnóstica. (SOARES, 2009)

A inexistência de projetos executivos para as obras provoca a alteração constante de toda a ação. Existe uma brecha no próprio *Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC*, que na especificação da documentação técnica a ser enviada ao Ministério das Cidades se apresenta da seguinte forma:

c) no caso de obra, Projeto Básico de engenharia - plantas, orçamento detalhado, memorial descritivo, memória de cálculo, cronograma físico-financeiro e especificações técnicas dos materiais e serviços a serem executados;

(...)

f) 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. (BRASIL. 2008)

Exemplo de modificação do projeto Centro Cívico - Equipamentos sociais



Em torno da demolição de unidades habitacionais para levar adiante o projeto estiveram os maiores debates e questionamentos travados ao longo dos anos de 2007 e 2008. Cerca de 3.000 famílias serão removidas de suas casas. Este número não é preciso por várias razões: o censo populacional do IBGE data de 2001 e, portanto, está defasado no tempo; os dados de censos em favelas não refletem a realidade pelas condições específicas locais; o censo realizado pelo governo do estado como exigência do Ministério das Cidades ainda não está consolidado, mesmo com mais de um ano de obras em execução. Parte das famílias removidas receberá nova unidade habitacional (atualmente o número de construção de unidades mais seguro de se afirmar é de 1774, embora este quantitativo tenha variado e que a

partir do quarto relatório do PAC divulgado pelo governo federal seja apresentado o número de 1944 novas unidades)², algumas receberão indenização e outras indenização em forma de compra assistida. A esfera de atuação do governo do estado trabalha com as três possibilidades e o município somente com as duas últimas. A indefinição do projeto, quais os trechos de casa que serão removidas ou não, leva a excessiva insegurança da população em relação ao seu destino.

Os debates sobre execução das obras foram levados adiante fundamentalmente por um grupo de moradores e lideranças comunitárias organizadas em torno do Fórum do Movimento Social para o Desenvolvimento Equitativo e Sustentável de Manguinhos (FMDES) e órgãos do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Nos anos de 2007 e 2008 debates e negociações com a prefeitura foram nulos. As esferas de negociação e a mobilização social fogem a possibilidade de abordagem deste texto mas se constituem como parte importante da pesquisa.

Apontamos, ainda que inicialmente, alguns problemas centrais para esse tipo de efetivação de política pública. A execução com projetos que são modificados já em processo de obras fragilizam o controle de custos. O controle social dos gastos e execuções de projetos públicos fica comprometido pelo desconhecimento integral dos projetos de intervenção.

A questão do controle social toma contornos dramáticos quando observamos que a estrutura montada inicialmente pelo Ministério das Cidades foi modificada ao longo da execução. As disputas efetivadas dentro da própria esfera de governo fortaleceu a idéia de execução rápida, em detrimento da idéia de execução sustentável, seguindo trâmites rigorosos de gestão e liberação de recursos e com controle social.

Exemplos desta disputa que devem ser melhor avaliados para análises mais conclusivas são: a liberação, ao final do ano de 2008, de 40% dos recursos para acelerar o processo de obras. As empreiteiras executam, entregam relatório de execução de obras e do trabalho social, e a Caixa Econômica Federal paga o valor correspondente, sem medição e avaliação técnica, até chegar aos 40% do montante geral de recursos; e o processo de licitação do Trabalho Social em conjunto com o processo de obras, sendo a empresa contratada para seguir as normativas do Ministério das Cidades uma subcontratada do consórcio de empreiteiras.

² O número de novas unidades habitacionais variou conforme os seguintes dados: 546 (Audiência Pública - OUT/2007), 894 (Edital de Licitação - JAN/2008), 1774 Novas unidades (Negociação com Moradores/ Quadro de Composição de Investimentos ABR/2008), 1944 (Balanço do PAC 4 - JUN/2008).

Como assinalado nas primeiras páginas deste texto, os documentos governamentais apontam para a necessidade de investimentos para um crescimento sustentável, investir em “infra-estrutura para o desenvolvimento”. Relacionar estas afirmações com documento de indenização para remoção de morador no valor de 9 mil reais apresenta algo que coloca em xeque o alardeado crescimento sustentável de “superar desigualdades regionais e sociais” (BRASIL, 2007b:15). Investigar a relação entre a estrutura da política pública, analisando os caminhos que a norteiam, e sua implementação, nas variantes explícitas e implícitas do cotidiano de execução, dá sustentação a pesquisa que se desenvolve.

Bibliografia

BRASIL. BNDES. Visão do Desenvolvimento, n°24, 12/fev/2007. 2007a.

BRASIL. Programa de Aceleração do Crescimento, 2007-2010. Material para Imprensa. Brasília, 2007b.

BRASIL. Ministério das Cidades. Manual de Instruções: Projetos Prioritários de Investimentos – PPI/Intervenções em Favelas: Período 2007-2010. 2007c.

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. 2009

BRASIL. Balanço do PAC 2 anos. 2009.

JURUÁ, Ceci Vieira. Qual o significado do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento? Disponível em: http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/docs/352007124322_An%C3%A1lise_Ceci_Mar_07.doc. 2007.

PAA-AGRAR. *Plano Urbanístico para o Complexo de Manguinhos*. Mimeo, 2005.

OLIVEIRA et al. Um Lugar para a Ciência. A formação do campus de Manguinhos. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro: 2003.

SAMPAIO Jr. Plínio de Arruda. O que é o PAC. Disponível em: http://www.uff.br/peteconomia/pages/textospage/forum_pac/pac_politica_salarial_e_previdencia/oque_eopacplinioarrudasampaiojr_frame004.htm. 2007.

SOARES, José Stelberto Porto. Entrevista. Acervo da pesquisa. 2009.

FERNANDES, Tânia; COSTA, Renato da Gama-Rosa. *Comunidades de Manguinhos: história de pessoas e lugares. Memórias de um bairro popular do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009. No prelo.