

## POLÍTICA PÚBLICA E O DIREITO À CIDADE EM MANGUINHOS, ZONA NORTE DO RIO DE JANEIRO

CLAUDIA PEÇANHA DA TRINDADE\*

O objetivo deste texto é apresentar um breve histórico da região favelizada de Manguinhos, na zona norte da cidade do Rio de Janeiro, da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento e discutir as condições de participação da população local nas definições dessa política pública, possibilitando análises sobre as condições de direito à cidade nos anos iniciais do século XXI.

Manguinhos, localizado 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 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 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.

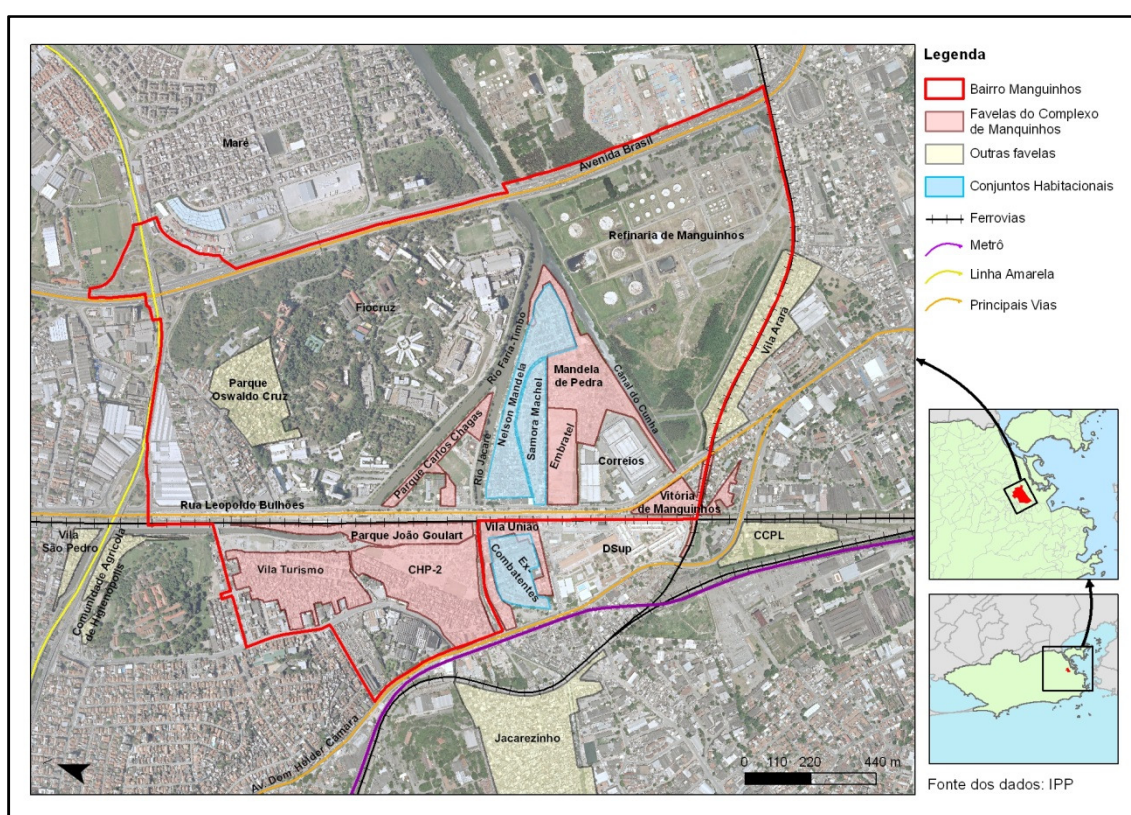
Na circunscrição do bairro existem favelas, conjuntos habitacionais, empresas, indústrias e a Fundação Oswaldo Cruz. Mas as formas de definição de Manguinhos possuem outras variáveis que não se submetem a legislação que traça os limites do bairro. Além do bairro, a definição de Complexo de Favelas também 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).*

---

\* Doutora em História. Professora da rede de ensino da Prefeitura do Rio e Janeiro e da Graduação em História da Universidade Geraldo diBiase – Volta Redonda/RJ.

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 abaixo estas favelas estão marcadas em vermelho. Aquelas que estão fora desta classificação estão marcadas em amarelo. A área da Embratel oi 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 Manguinhos<sup>1</sup>, 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.

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

---

<sup>1</sup> O Fórum do Movimento Social para o Desenvolvimento Equitativo e Sustentável de Manguinhos é um grupo de atuação local que congregou diferentes instituições a partir do ano de 2007. Para mais ver TRINDADE, C., 2012.

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 SamoraMachel; 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 SamoraMachel, 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 obras, apenas um levantamento para a realização de regularização fundiária.

## **O Programa de Aceleração do Crescimento e o PAC Favelas**

No início do ano de 2007, no dia 22 de janeiro, o governo federal anunciou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>2</sup> 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

---

<sup>2</sup> 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.



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. <sup>3</sup>

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.

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,

---

<sup>3</sup>Programa de aceleração do crescimento 2007-2010 - Material para a Imprensa

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 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 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”<sup>4</sup>.

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

---

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

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.<sup>5</sup>

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 execução dos trabalhos necessários à consecução do objeto compromissado, observando critérios de qualidade técnica, prazos, custos previstos no Plano de Trabalho e os princípios componentes do regime jurídico administrativo”, 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.

---

<sup>5</sup> 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 proponente 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”<sup>6</sup>.

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

---

<sup>6</sup> MANUAL DE INSTRUÇÕES - Projetos Prioritários de Investimentos - PPI - Intervenções em Favelas - Período 2007 - 2010



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.<sup>7</sup>

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.

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 sobrevoo 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

---

<sup>7</sup> 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.

Plano de Desenvolvimento Urbano, desenvolvido entre os anos de 2003 e 2004, que apontava para algumas possibilidades de modificação no território<sup>8</sup>. 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 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.

---

<sup>8</sup> Voltaremos mais adiante a esse Plano de desenvolvimento urbanístico de Manguinhos.

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 Manguinhos<sup>9</sup> 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”<sup>10</sup>.

No dia 27 de setembro deste mesmo ano, ocorreu uma audiência pública<sup>11</sup> 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:

- Programa de paz e conciliação.
- Acessibilidade viária, garantindo um melhor acesso a viaturas de serviços públicos, de lixo, defesa civil, ambulâncias, mudanças e bombeiros.

<sup>9</sup> A constituição do Fórum Manguinhos e sua atuação será abordada no capítulo 4.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> ATA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA DO COMPLEXO DE MANGUINHOS EMOP Nº. 03/2007. Embora o registro desta audiência faça referênciade que seja a terceira realizada não foram localizados outros documentos sobre a ocorrência de duas anteriores, nem mesmo o texto desta ata o faz.

- A mobilidade cidadã ampliada, integrada com a população - Ligação e interligação com as vias públicas, controle e condições de acessibilidade segura, adequada e definitiva<sup>12</sup>.

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 pacificação<sup>13</sup> 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 comunitárias. Mais à frente serão apresentados os dados que constavam inicialmente e as mudanças ocorridas ao longo do tempo no programa PAC Manguinhos.

---

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> 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.



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.

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).





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.

| <b>Intervenção do Governo Estadual</b>    |   |
|---|---|
| Vitória de Manguinhos (Conab)<br>Embratel | Elevação da Via Férrea;<br>Estação Intermodal;<br>Parque Metropolitano;<br>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; Ligações com Eixos; Centro Esportivo; Centro Esportivo <sup>14</sup> |

| <b>Intervenção do Governo Municipal</b>   |  |
|---|--|
| Vila União<br>CHP2<br>Parque João Goulart<br>Vila Turismo<br>Mandela de Pedra<br>Nelson Mandela<br>SamoraMachel | <u>Infraestrutura</u><br>Iluminação Pública<br>Drenagem<br>Abastecimento de água<br>Esgotamento Sanitário<br>Coleta de lixo<br><u>Urbanização</u><br>Viário<br>Lazer e Paisagismo<br>Mobiliário Urbano<br>Comunicação Visual |

O ditado popular que compõe o título da tese, resultado dessa pesquisa e defendida em 2012 – "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

<sup>14</sup> O CAPS e o Centro esportivo não foram construídos.

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 se contrapõe as 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. 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 acabado 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.

## Bibliografia:

ABREU, Maurício de Almeida. A Evolução Urbana do Rio de Janeiro. IplanRio, Rio de Janeiro, 1997. 2ª ed.

VALLADARES, L. A invenção da favela: Do mito de origem a favela.com. RJ, FGV, 2005.

JURUÁ, C. V. Qual o significado do PAC: Programa de Aceleração do Crescimento? Rio de Janeiro, Outro Brasil [online], 19 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.lpp->

# XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH  
BRASIL

[uerj.net/outrobrasil/exibir\\_analise.asp?Id\\_Sub\\_Analise=166&Id\\_Analise=5](http://uerj.net/outrobrasil/exibir_analise.asp?Id_Sub_Analise=166&Id_Analise=5)>. Acesso em: out.2010.

FERNANDES, Tania Maria; COSTA, Renato Gama-Rosa. Histórias de pessoas e lugares: memórias das comunidades de Manguinhos. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

BURGOS, Marcelo Baumann. “Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro – as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro” In ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. Um Século de Favela. Rio de Janeiro: FGV, 1999. pp.25-60. Valla, 1986