



REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: o caso do PAC-Favelas em Manguinhos, RJ

Sandra Neves de Andrade¹

Resumo: O trabalho procura um entendimento sobre os fundamentos históricos e conceituais que conduziram e possibilitaram a execução do PAC-Favelas em Manguinhos/RJ. São abordados temas como a integração do projeto social ao projeto de urbanização, levantando questões sobre os desafios e as possibilidades desse tipo de intervenção.

Palavras-chave: Políticas de desenvolvimento urbano, urbanização de favelas.

Abstract: The work looks for an understanding about the historical and conceptual basis which made it possible to take upon the PAC-Favelas Program in Manguinhos/RJ. Subjects as social project related to slum upgrading project, and the challenges and possibilities that comes with this approach.

Keywords: Urban development policies, slum upgrading projects.

¹ Mestre. Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: saneves@gmail.com



1. INTRODUÇÃO

Esse trabalho é fruto de reflexão proposta pelo projeto de pesquisa *Manguinhos - diagnóstico histórico-urbano-sanitário. Subsídios para políticas públicas sustentáveis em saúde* em desenvolvimento por um grupo de pesquisadores da Casa de Oswaldo Cruz – Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)², contemplado pelo Edital de Pesquisa *Cidades saudáveis: saúde, ambiente e desenvolvimento*, lançado pela Fiocruz, em 2007, com financiamento do Programa de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde Pública (PDTSP).

Segundo o referido edital, estudos prospectivos indicam que um dos maiores desafios ambientais, que os países das Américas terão que enfrentar no próximo século, será o da sustentabilidade das cidades, devido à acelerada urbanização da região. Este fato faz com que a saúde da população e a qualidade ambiental do planeta sejam vistos e abordados de maneira indissociável, tornando obrigatória a convergência de ações intersetoriais sustentáveis voltadas à qualidade de vida num mesmo território. Assim, as políticas públicas como o planejamento urbano, a gestão social, os serviços de saúde, a educação, a cultura e a qualidade ambiental, dentre outros, se apresentam como eixos fundamentais na proposta de construção das cidades saudáveis.

Vale ressaltar que o campus da Fiocruz situa-se territorialmente numa posição de muita proximidade com as comunidades que compõem o Complexo de Manguinhos, localizado na zona norte do município do Rio de Janeiro. No caso de Manguinhos, a organização e mobilização da população e a inserção da Fiocruz e suas parcerias com estes movimentos, é fruto do processo histórico da própria formação da Instituição e do bairro (PIVETTA&PORTO,2008) e naturalmente existe uma grande expectativa e apreensão em relação à chegada das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para esta região. Com relação às políticas públicas para a área,

“a esta vêm sendo direcionados diferentes projetos urbanos e habitacionais, desde a década de 1910. A maioria destes projetos, no entanto, independente de sua pertinência, não foi efetivada, contribuindo para a atual precariedade deste espaço urbano. Os projetos urbanos limitaram-se a retificação dos rios e aterramento da área de manguezal, enquanto os projetos habitacionais sempre estiveram aquém das necessidades da população. A

² *Manguinhos - diagnóstico histórico-urbano-sanitário. Subsídios para políticas públicas sustentáveis em saúde*, de autoria dos pesquisadores COSTA, Renato G. R.; FERREIRA, Luiz Otávio; TRINDADE, Claudia P.; FERNANDES, Tania M; FONSECA, Cristina, com equipe de assistentes composta por ANDRADE, Sandra Neves; FREIRE, Letícia Luna; MELLO, Juliana Farias; SOUZA, Mônica Dias e MONTEIRO, Lidiane.



carência de planejamento urbano e habitacional colaborou, certamente, para estimular, sobretudo, nas últimas três décadas, processos de ocupação protagonizados por grupos de indivíduos. Em alguns casos, por grupos vinculados ao tráfico de drogas, apoiados, principalmente, no pressuposto de que a favela configura-se como um espaço mantido à margem da cidade, historicamente regida por normas e regras diferenciadas de socialização e ocupação territorial urbana.” (COSTA & FERNANDES, 2005).

A região sofre um fenômeno intenso de desvalorização do solo que associado à crise econômica e influenciada pela violência e o tráfico de drogas, tem aumentando cada vez mais o número de imóveis industriais abandonados e de assentamentos irregulares. Manguinhos é uma região constituída atualmente de 15 comunidades, que se caracteriza pela deficiência de infraestrutura urbana básica e por situações de pobreza extrema. Por isso mesmo aparece como cenário privilegiado de mudança e reorientação de ações públicas e de prática inovadoras em saúde – tendo já constituído um circuito de colaboração entre profissionais, técnicos de diversos setores de administração pública e organizações sociais locais em uma proposta de desenvolvimento local (DLIS-Manguinhos). Por sua vez, a agenda governamental expressa no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) reitera a importância de promover investimentos públicos nesta região, que tem sido foco privilegiado de projetos sociais e programas de integração comunitária desenvolvidos pela Fiocruz. Para a Escola Nacional de Saúde Pública, uma das unidades que compõem esta instituição, Manguinhos representa um cenário de permanente desafio para ações sociais, políticas públicas e para a reorientação de práticas e projetos de promoção da saúde mais efetivos e com impacto positivo para grupos mais vulneráveis. (FIOCRUZ, 2008)

Para o desenvolvimento de nossa pesquisa foram propostos diferentes tipos de diagnósticos cuja intenção é que dialoguem entre si, sendo traçadas linhas de trabalho que abranjam os levantamentos que possibilitem o acompanhamento das intervenções em andamento.

Esses estudos, que estão sendo efetuados, abarcam os valores e as práticas dos diversos atores sociais, individuais ou coletivos, públicos ou privados, leigos ou especializados, frente aos múltiplos desafios de ordem cultural e política, presentes no processo de proposição, planejamento, negociação e execução de uma política pública. Serão considerados tanto as expectativas geradas e o impacto causado pelas intervenções no público alvo, como a intenção e as bases conceituais que deram origem às políticas públicas que estão sendo implementadas.

O trabalho aqui apresentado integra a vertente que procura um entendimento sobre os fundamentos históricos e conceituais que conduziram e possibilitaram a execução do PAC-Favelas em Manguinhos. O texto consolida a reflexão baseada na experiência da autora, que



atuou de diferentes formas em programas de urbanização de assentamentos precários, tanto na consultoria executiva de projetos de intervenção urbanística, como na elaboração e implementação de programas e políticas públicas como integrante do corpo técnico do Ministério das Cidades de 2003 a 2008.

2. O PAC-FAVELAS

O Plano de Aceleração do Crescimento 2007 – 2010 (PAC) foi anunciado em 22 de janeiro de 2007 pelo Governo Federal:

“com o objetivo de superar os gargalos de infraestrutura do país mediante planejamento estratégico de médio e longo prazos fortalecimento da regulação e da competitividade, adequação dos instrumentos financeiros às perspectivas de longo prazo, parcerias entre o setor público e o investidor privado e articulação entre os entes federativos. Os projetos de infraestrutura priorizados foram reunidos em três eixos estratégicos com destaque especial para Infraestrutura Social e Urbana, onde estão incluídos os Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) para intervenções em favelas, sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, com a finalidade de executar ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social. Os serviços constantes neste documento estão incluídos na Ação 2: Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários.” (PAC- MCIDADES, 2007)

Portanto, o PAC consiste num conjunto de estratégias de implementação que aproveita as diretrizes e prioridades previamente definidas pelo poder executivo através de seus ministérios. Um de seus maiores méritos foi viabilizar a execução financeira e a articulação entre os diversos programas, garantindo recursos imunes ao fantasma do contingenciamento³.

Outro grande mérito do PAC consistiu na articulação entre as instâncias federativas (governo federal, estadual e municipal) na definição dos projetos prioritários. Quem trabalhava há muito tempo nas áreas de planejamento e gestão e compunha o coro dos que reivindicavam a articulação de esforços, se viu entusiasmado em poder finalmente participar de negociações com componentes dos três níveis de governo, contando ainda com a Caixa Econômica Federal como agente operador do programa.

Numa dessas negociações, foi definido que a área do Complexo de Manguinhos seria uma das contempladas pelo PAC. Um dos fatores que possibilitaram essa escolha foi o fato de já existir

³ O contingenciamento é o bloqueio de despesas previstas no Orçamento Geral da União - OGU. É um procedimento empregado pela administração federal para assegurar o equilíbrio entre a execução das despesas e a disponibilidade efetiva de recursos, onde as despesas são bloqueadas a critério do governo, que as libera ou não dependendo da sua conveniência. Esse procedimento usual na administração federal sempre gerou tensão entre os diversos ministérios na disputa pela liberação de recursos causando ainda atrasos na execução de seus programas.



para a área um Plano de Desenvolvimento Urbanístico, contratado e desenvolvido entre 2003/2004 pela prefeitura.

Embora o plano só definisse diretrizes de desenvolvimento e não constituísse de fato um projeto básico de obras, as características de precariedade do local e os estudos existentes colocavam a região num patamar de elegibilidade. A obra de grande vulto, cujo custo total é de 368 milhões de reais, foi dividida em entre o Governo do Estado e a Prefeitura da Cidade, incluindo contrapartidas no total de 121,8 milhões dos entes federados e determinando setores de intervenção e tarefas diferenciadas para cada um nas obras de urbanização.

2.1 Escopo do PAC favelas

O PAC Favelas utiliza diretrizes do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades, cujas intervenções propostas “têm como objetivo precípua a implantação de ações necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou relocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social.”(PAC- MCIDADES, 2007)

O projeto básico para Manguinhos foi desenvolvido e a licitação das obras efetuada ainda em dezembro de 2007, tendo as obras de intervenção sido iniciadas em abril de 2008.

O escopo dos serviços conta com os itens como a elevação de um trecho da linha férrea que atravessa a região para melhor integrá-la, implantação ou complementação de redes de infraestrutura básica de abastecimento de água, esgoto, drenagem; implantação de equipamentos públicos, criação de áreas de esporte e lazer, tratamento paisagístico, relocação de moradias em áreas onde a urbanização é inviável, além dos procedimentos para regularização fundiária das moradias.

“Entre as favelas que serão beneficiadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal está o Complexo de Manguinhos. A obra prevê a demolição de 1.871 casas nas comunidades para construir, entre outras coisas, um sistema de saneamento básico e pavimentação.

Para as crianças, está prevista a construção de uma área de lazer, uma ciclovia de 5.150 metros de extensão, um campo de futebol soçaite com grama, duas quadras poliesportivas - uma coberta e outra descoberta - duas piscinas e duas pistas de skate. Serão construídos também centros de integração, postos de saúde, duas escolas de ensino médio, uma padrão e outra de referência, uma biblioteca pública, uma escola técnica e duas creches de ensino infantil.



A estação de trem de Manguinhos passará a ser intermodal, permitindo ligação com outros meios de transporte. A linha férrea vai ser suspensa sete metros e um pequeno shopping será erguido sob ela. (O GLOBO, 18/02/2008)

Diferentemente do programa de urbanização de favelas da prefeitura - o Favela-Bairro, onde o trabalho social poucas vezes foi contemplado - no PAC o componente social é um item obrigatório na composição de custos das intervenções urbanísticas, sendo inclusive, objeto de projeto específico que deve ser aprovado junto ao projeto básico da obra. Portanto, uma ação que deve iniciar-se ainda na fase de diagnóstico e planejamento, acompanha as obras e continua até seis meses após sua conclusão no período de pós-ocupação, estando ainda previstas no seu escopo o monitoramento e a avaliação de resultados e de impactos.

A justificativa dada pelo Ministério é que as intervenções físicas em assentamentos precários devem ser aproveitadas como oportunidade única para a transformação da realidade do território e seus cidadãos, promovendo a melhoria da qualidade de vida dos mesmos. Segundo o Manual de Instruções para o Desenvolvimento do Trabalho Social, este deve desenvolver-se por meio 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.

O normativo estabelece ainda o condicionamento do desembolso da obra ao do trabalho social, como uma forma de evitar que a execução desse componente seja relegada a um plano inferior, ou mesmo omitida no decorrer das intervenções urbanísticas.

O Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS-PAC-RJ) apresentado pelo Governo do Estado para o Complexo de Manguinhos definiu a operacionalização de sua execução em dois vetores de atuação principais: Gestão dos Impactos das Obras, que busca minimizar os impactos negativos ao cotidiano da comunidade e maximizar os impactos positivos e o Desenvolvimento Sustentável que objetiva o fortalecimento da organização comunitária e sua futura autonomia.

A chegada do PAC em Manguinhos encontrou já em funcionamento o “Fórum do Movimento Social para o Desenvolvimento Equitativo e Sustentável” – FMSDES. Este fórum, organizado em torno da luta pela redução de violências e pelos direitos humanos em Manguinhos, foi constituído em maio de 2007 e congrega hoje em torno de 30 entidades, como as associações de moradores das comunidades de Manguinhos, ONGs e instituições como a FIOCRUZ entre outras e tem obedecido desde então uma agenda de encontros para discutir o futuro da região.



Cabe registrar que num primeiro momento houve conflitos sobre a legitimidade deste fórum e a organização proposta pelo trabalho social do PAC.

Além desta, outras iniciativas no âmbito do PAC aliam-se à intervenção urbanística promovendo programas sociais como o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI do Ministério da Justiça que oferece ações focadas nos jovens e nas mulheres das comunidades.

3. O MINISTÉRIO DAS CIDADES E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A criação do Ministério das Cidades em janeiro de 2003, no primeiro governo Lula, veio suprir uma demanda da sociedade civil que vinha há muito tempo reivindicando um órgão central que articulasse as políticas de desenvolvimento urbano no país.

“Desde 1986 a política urbana seguiu um rumo errático no âmbito do Governo Federal. Não faltaram formulações e tentativas de implementação, mas todas elas tiveram vida muito curta.

Em contraste com a pouca importância dada pelo executivo federal à questão urbana, nesse mesmo período consolidou-se um forte movimento social que, sob a bandeira da reforma urbana, reuniu profissionais, lideranças sociais, sindicalistas, ONGs, integrantes da Igreja Católica, parlamentares e servidores públicos. Os primeiros passos desse movimento foram dados ainda nos estreitos espaços de participação política existentes na vigência do regime militar. Nos anos 1980 esse movimento cresceu, acompanhando a exigência generalizada na sociedade por liberdades políticas. [...]

O Ministério das Cidades tem sua criação, portanto, ligada a esse movimento social urbano que teve início ainda nos anos 1970 e que acumulou forças nas duas décadas seguintes na luta pela democratização do país e pela reforma urbana.” (MARICATO, 2006)

Com esse histórico de lutas e de reivindicação popular, não é de se estranhar que a estrutura organizacional do Ministério das Cidades traga em seu bojo uma instância como o Conselho das Cidades com representantes de movimentos e entidades sociais além dos três níveis de governo, como órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva. O ConCidades tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução.

Além disso, a composição dos quadros técnicos da estrutura inicial do ministério era formada por profissionais vindos de instituições de ensino e pesquisa, ONGs, movimentos pró-moradia engajados com a luta pela reforma urbana e comprometidos com a mudança de marcos regulatórios e a introdução de uma nova cultura urbana a ser acionada por essa instituição.

O ministério tem cumprido seu papel conquistando espaço interno no governo ao provar que o desenvolvimento urbano a ser implementado através de suas políticas setoriais (habitação,



saneamento ambiental, mobilidade e programas urbanos) está intimamente ligado ao desenvolvimento econômico e social do país. Foram inúmeras as conquistas conseguidas através de articulações com os setores como o Conselho Financeiro Nacional, a Câmara e o Senado possibilitando a criação de marcos legais como projetos de lei que regulam o mercado imobiliário, a aprovação da Lei do Fundo Nacional de Habitação - FNHIS, a Lei do Saneamento e a Lei dos Consórcios Municipais entre outras.

A campanha nacional pela implementação do Estatuto das Cidades, assim como a realização das conferências locais e regionais preparatórias para as Conferências Nacionais das Cidades trouxeram a questão urbana e o cotidiano das cidades para o debate público.

A forma clara e transparente como o ministério se comunica com os gestores públicos e a sociedade em geral, também merece destaque pelos inúmeros seminários, debates e cursos de capacitação oferecidos, assim como pela facilidade de acesso aos recursos dos programas e estudos disponibilizados via Internet.

Em relação aos assentamentos precários, o enorme passivo existente no país tem sido um desafio para os governos e toda a sociedade, por isso a política para urbanização de favelas integra a Política Nacional de Habitação e é considerada prioritária desde seu início, tanto que na criação do FNHIS(2006) foram determinados 80% dos recursos para esse componente.

Os programas habitacionais federais existentes foram revistos e a experiência acumulada em suas implementação foi aproveitada. Cabe destacar a experiência do programa Habitar Brasil BID (HBB), um programa iniciado em 20001 e em andamento hoje em 119 municípios de regiões metropolitanas. Seu Subprograma de Urbanização de Assentamentos Precários (UAS) teve sua metodologia de “projeto integrado” utilizada como base conceitual e operacional para o PAC Favelas, validando ainda a experiência dos gestores e parceiros que vem trabalhando desta forma no programa. Neste, a regularização fundiária e o trabalho social com as famílias residentes são considerados elementos estruturantes para as obras de melhorias urbanísticas.

“O primeiro, posto como exigência, torna-se um elemento de cidadania, já que fornece um endereço ao morador e promove a sua inclusão social conferindo-lhe um título de propriedade.

Já o trabalho social com as comunidades, ele se desenvolve buscando três objetivos principais: a mobilização da participação e organização da comunidade, a educação ambiental e a geração de trabalho e renda. A metodologia tem características próprias para cada etapa da intervenção física: antes da obra, durante a obra, após as obras e durante a pós-ocupação.” (HBB / MCIDADES, 2008)

4. CONCLUSÃO



Se normalmente os programas de intervenção urbanística trazem na sua essência o desafio da multidimensionalidade entre as bases técnicas conceituais e na relação entre as políticas públicas que incidem sobre os territórios, no caso de Manguinhos, pela magnitude da intervenção, os desafios são ampliados. A intervenção urbanística trouxe para a região uma grande quantidade de atores sociais formando um conjunto heterogêneo de projetistas, gestores, executores, parceiros além dos beneficiários residentes, cada um com sua lógica, seus objetivos e seu tempo próprio, submetendo as ações em curso a constantes negociações.

Assim, a incorporação do trabalho social como um componente obrigatório na execução das obras de urbanização e melhorias habitacionais, que consolida-se no PAC – Favelas, vem trazer novas possibilidades para esse tipo de intervenção.

Quem acompanha esse processo deve manter atenção às diferentes expectativas e aos diferentes tempos de execução e de resposta às intervenções propostas. O tempo político, o técnico e o social nem sempre estão alinhados, e podem atravessar as fases de projeto, da execução e da consolidação da intervenção tentando se aproximar.

Cabe registrar que no caso de Manguinhos, a etapa da participação comunitária no desenvolvimento dos projetos urbanísticos foi devidamente atropelada pelo tempo político da obra, deixando muitas questões não respondidas aos moradores.

Mas, assim como apontam as dificuldades, os que participam desse processo experimentam uma enorme satisfação por participarem desse momento de transformação e principalmente pela sinergia que tem sido gerada.

Iniciativas como a instauração do “Fórum da Cidadania” no Complexo de Manguinhos, pela CAIXA e o IBASE, como um pacto de toda a sociedade com o objetivo do acompanhamento das ações e dos resultados esperados pelo PAC, procuram buscar o envolvimento também de segmentos empresariais e das universidades e são indicações do movimento para ampliar e congregar esforços no sentido de uma melhor integração social e na reapropriação territorial da nossa cidade.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Sandra Neves. *Três momentos cariocas de atuação em projetos para favelas: Pedregulho, Brás de Pina e o Favela-Bairro*. Dissertação de mestrado PROURB/UFRJ. Rio de Janeiro, 2000.



COSTA, Renato da Gama-Rosa; FERNANDES, Tânia. *Comunidades de Manguinhos: A Utopia do Projeto Urbano*. In: XXIII Simpósio Nacional de História, 2005, Londrina. Londrina : Editorial Mídia, 2005.

FIOCRUZ. Programa de desenvolvimento tecnológico em saúde pública/ Programa institucional em saúde e ambiente. *Edital 1/2007 Cidades saudáveis: saúde, ambiente e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 2007.

_____. Edital Cidades Saudáveis – PDTSP 2007, projeto: *Manguinhos - diagnóstico histórico-urbano-sanitário. Subsídios para políticas públicas sustentáveis em saúde*. Rio de Janeiro, 2008.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. *Projeto Técnico de Trabalho Social-PAC-RJ/Complexo de Manguinhos*, Rio de Janeiro, 2008.

MARICATO, Ermínia. *O Ministério Das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. In: Ipea - políticas sociais-acompanhamento e análise. *Brasília, jul.2006*.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, Secretaria Nacional de Habitação. *Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários*. Brasília, 2008.

_____. *Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC*. Brasília, 2008

_____. *HABITAR BRASIL BID*. Brasília, 2008

PIVETTA, Fátima; PORTO, Marcelo Firpo. *PAC-Manguinhos. Como Promessa, como Desconfiança, como Esperança*. Texto escrito como contribuição ao GTPAC/ENSP-FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2008.