

O 'Trabalho Social' em projetos públicos de habitação: alguns pontos para a análise da atuação do PAC Favelas (2008-2012)

Tania Maria Dias Fernandes¹

André Luiz da Silva Lima²

Introdução

O estudo aqui enunciado dedica-se ao processo sócio-histórico vivenciado por moradores da área de Manguinhos, reconhecida enquanto favela, localizada na zona norte do Rio de Janeiro, composta por 14³ comunidades. Nossa preocupação central é verificar as ações sociais que estão acopladas à construção das habitações populares, que na proposta do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, recebem a denominação de 'Trabalho Social'. Ações análogas já eram detectadas nos programas governamentais no final da década de 1960, no contexto de atuação da Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM) e da Ação Comunitária do Brasil (ACB) como atividades de 'Integração Social'.

O perfil do conjunto, observado hoje como favela, comunidade e, ainda, denominado pelos órgãos públicos, como complexo, grupamento ou aglomerado subnormal, apresenta um desenho específico, não como um conjunto de casas ou apartamentos e sim micro sistemas sócio-culturais, com identidade própria, instituições locais e com interações internas e externas. Sua delimitação não se dá somente através da pobreza, da estrutura física, nem da possível falta de serviços públicos, como geralmente se apregoa. Trata-se de um espaço específico múltiplo, ágil, produtivo, marcado por tensões, desigualdades, conflitos, solidariedade e marginalizado historicamente, que compõe a cidade e não deve ser considerado como um apêndice desta. A habitação deve ser visualizada como um equipamento urbano e, desta forma, deve ser tratada em uma política de construção de cidades, como ressalta Pablo Benetti (2012).

¹ Doutora em História (USP, 2001), Pesquisadora da Casa de Oswaldo Cruz /Fiocruz.

² Doutorando em História das Ciências e da Saúde (COC/Fiocruz). Bolsista do Programa Brasil sem Miséria – MDS/CAPES.

³ O número de comunidades referenciadas à Manguinhos apresenta variação em função do Programa/Projeto que o observa (Governo do Estado, Prefeitura, ESF, PAC-Favelas, etc...). Adotamos a delimitação espacial/geográfica esquematizada pelo Programa de Aceleração do Crescimento em Manguinhos, objeto de nossa análise.

A nova Política Nacional de Habitação, instituída em 2004, como parte das políticas públicas de integração urbana, adotou a expressão ‘assentamentos precários’ para englobar numa categoria nacional o conjunto de “assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda” (Brasil, 2010: 9). Esta tipologia incluiu outras utilizadas pelas políticas públicas de habitação e criou critérios para a identificação e caracterização em loteamentos (clandestinos ou irregulares), cortiços, favelas e conjuntos habitacionais deteriorados (Brasil, 2010: 18-19).

As diferentes denominações e definições empregadas para estes agrupamentos permanecem, mesmo referindo-se a novos projetos, atreladas a preconceitos ou a perspectivas de questionamento destes, e permanecem tipificando-os como espaços singulares e de exclusão, que na realidade, em algumas regiões do Brasil, contabilizam entre 30 e 50% dos domicílios, como ressalta Linda M. P. Gondim (2009). Surgem com a expectativa de criar novas conotações para estes espaços, principalmente as favelas, o que, na realidade, pouco contribuem para mudanças significativas.

Redemocratização e o ‘tijolo’ na favela

A conjuntura que se inicia na década de 1970 com o processo de redemocratização do Brasil, fortalecido na década de 1980, e a retomada dos direitos civis, através do retorno ao direito de voto, colocaram as classes populares em destaque na arena política. Suas reivindicações específicas foram bastante utilizadas como moedas de troca para a ascensão de políticos, com utilização político - partidária das populações mais empobrecidas e dos habitantes de localidades populares, com as características de favelas. Para as favelas cariocas, significou um marco importante, com questionamentos quanto às políticas urbanas anteriormente traçadas para estes espaços.

Os moradores de comunidades populares foram incorporados como eleitores e, como tais, transformaram-se em grupos visíveis, não só aos políticos como à cidade. Esta dupla visibilidade proporcionou também mudanças na estrutura física das favelas que passaram a apresentar, de forma expressiva, construções de caráter permanente, em alvenaria, indicando a possibilidade de regularização fundiária, o que não ocorreu. Apesar das construções em alvenaria, o tijolo aparente sem acabamento dá a estes

espaços uma aparência de similaridade e, de forma diferenciada dos barracos, mantém o aspecto de provisoriedade, possibilitando uma ampla gama de análises. Para a cidade, a favela permaneceu como favela, apesar dos empreendimentos públicos em saneamento básico, mesmo que incipientes, e da nova coloração que a alvenaria exposta apresenta.

Os Projetos de urbanização das favelas ocasionaram também uma mudança na estruturação e na relação dos moradores, não só com sua casa, como com o território, no que envolve o sentimento de “propriedade consentida”. A mudança no padrão de construções, de material provisório para alvenaria, foi uma das alterações mais visíveis que simulou um caráter de permanência para a população. Para vários moradores a urbanização e a permissividade amenizaram o perigo das remoções em massa produzindo uma sensação mínima de estabilidade. A não propriedade do solo, no entanto, se configura como um dos importantes fatores para a permanência do aspecto de provisoriedade. As mudanças estruturais nas moradias, neste contexto, foram vivenciadas de forma bastante singulares, pois na grande maioria deu-se por iniciativa dos moradores, que em geral não dispunham de condições financeiras para arcar com a nova possibilidade de construção.

A visão homogênea de tom laranja que as casas de tijolo aparente, sem acabamento, propiciam está relacionada não só a provisoriedade, e a não regularização fundiária, como ao estabelecimento de prioridades financeiras de cada família. Na eleição de prioridades onde a fachada não se inclui, necessariamente, outros fatores muito comuns nestas populações se antepõem. Neste sentido a moradora Consuelo Guimarães afirma que “nem terminou de fazer a parte de baixo da casa, já tem um filho, que tem um filho e que precisa fazer mais um quarto... Aí o projeto de fazer a parte da frente da casa é adiado mais uma vez porque tem um quarto pra subir”. E conclui: “então as coisas vão se sobrepondo. Só mesmo quem tem uma estrutura mais firme e uma economia mais estável vai conseguir fazer, ‘terminar a casa’, como a gente diz” (Nascimento, 2011).

O poder simbólico da provisoriedade

Ao caminhar pelas comunidades de Manguinhos observava-se que na maioria permanece um forte sentimento relacionado a questão da provisoriedade, o que é

apontado por vários entrevistados. A regularização viabilizada pelas Associações de Moradores possui um caráter interno, mesmo nas situações nas quais haja documentação de reconhecimento constituído em Cartório. Vários moradores, que vivem há muito na mesma residência, inclusive, sequer se recordam da guarda do documento.

Várias entrevistas gravadas e conversas informais no trabalho de campo ao longo das localidades de Manguinhos geram exemplos das questões abordadas em torno da provisoriedade, da suscetibilidade e da especificidade deste território, reconhecido como Manguinhos. Esta situação origina um imaginário e uma referência simbólica que formula uma identidade entre os indivíduos com a construção de uma identidade coletiva, que configura relações singulares, e um cotidiano, também específico, observados, desta forma para além do espaço físico. As mediações, tensões e contradições intrínsecas ao território só podem ser observadas, como ressalta Milton Santos, com incorporação de seus atores, suas competitividades, seus interesses, seus conflitos e negociações em virtude de uma regulação unificadora ou de uma fragmentação social e geográfica (Santos, 2008). A ausculta destas narrativas locais é o que vem nos permitindo desenhar este imaginário.

O poder simbólico instituído pelas várias instâncias e relações ressalta a interação dos atores sociais, bastante marcante nestes territórios, como relação de poder onde sujeitos, como atores sociais, interagem de forma tácita ou conflituosa. As gerações, as vizinhanças e o parentesco se constituem como um fenômeno social e, portanto, se estabelecem no exercício do poder simbólico entre sujeitos e suas práticas, onde harmonia e civilização se contrapõem na dinâmica da sociedade.

O domínio governamental imposto pela possibilidade de remoção, o favoritismo de alguns parlamentares e as relações de vizinhança configuram um amálgama para a produção das particularidades da configuração simbólica destas localidades.

O período entre as décadas de 1980 e 1990, no caso do Rio de Janeiro, é bastante emblemático para a percepção da construção simbólica sobre as comunidades populares, no que tange tanto aos moradores, quanto à sociedade e aos governantes. O

que era invisível⁴ – a favela – e podia desaparecer teve que ser reformulado, mas não necessariamente legalizado. As favelas transformaram-se, então, em grandes grupos cor de barro dos tijolos aparentes. A identificação dos projetos públicos de urbanização e habitação para estes espaços são fundamentais para estas análises, principalmente diante da singularidade frente a dicotomia cidade e favela/ comunidade.

A maioria das lideranças locais que, nas décadas de 1960 e 1970, negociavam com o governo as reivindicações dos moradores, foram substituídas por outras formas de organização, inclusive, articuladas ao tráfico de drogas, com nenhuma semelhança com as que lhes deram origem. A criminalidade presente nestes espaços mudou o foco de interesses e articulou-se à violência imposta pelo tráfico, com regras específicas com outra lógica e atrelada ao medo e à opressão. Algumas lideranças comunitárias foram acudadas por estes grupos e se deslocaram, para outros lugares e outros interesses, através de movimentos específicos relacionados a várias formas de expressão cultural como o hip-hop e os grafites, em busca de uma reflexão e atuação na perspectiva de atrair jovens e retirá-los do crime e do tráfico de drogas.

Os projetos governamentais, instituídos entre 1970 e 2010 na área de Manguinhos, ajudaram a gerar espaços bastante diferenciados com casas e situações bem específicas, distribuídos hoje em 14 comunidades⁵. Esta constituição foi alterada ao longo destes últimos 30 anos, não só pela ocupação/ construção de novas áreas, de formas distintas, como pela redefinição dos espaços da cidade do Rio de Janeiro.

PAC: novas propostas para os “Assentamentos Precários”

A partir de meados da primeira década do século XXI o governo federal em parceria com os governos municipal e estadual implantou o Programa de Aceleração do Crescimento com parte de suas ações voltadas para os espaços de favelas (PAC Urbanização de Favelas), compondo a proposta de integração urbana de assentamentos

⁴ As favelas cariocas não eram identificadas em Mapas Oficiais, apesar da imprensa escrita sempre produzir notícias sobre elas.

⁵ A delimitação territorial do que seja Manguinhos não é unânime. A Prefeitura atua com as bases descritas em Decreto de 1988, o Estado, pelo viés do PAC, com um território ampliado, considerando a lógica de Complexo de Manguinhos. Há ainda de se pontuar que as Equipes de Saúde da Família trabalham com a lógica territorial distinta das descrições anteriores.

precários, conforme indicado em documento oficial, “como um dos eixos prioritários das políticas públicas habitacionais e urbanas” (Brasil, 2010: 7). No âmbito desta proposta foram também criados, em 2003, o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades, além de ter sido instituída uma nova Política Nacional de Habitação e o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/ FNHIS – 2005) (Brasil, 2010: 7).

Para a configuração do programa o Ministério das Cidades elaborou alguns estudos e mapeamentos que permitissem a caracterização do que foi denominado ‘Assentamentos Precários’. Importa ressaltar que as tipologias, que historicamente configuram as favelas ou os ‘assentamentos precários’ e os seus habitantes, incorporadas no corpo dos textos oficiais, refletem visões questionáveis e preconceituosas. As expressões “cidade legal” e “cidade formal” (Brasil, 2010: 23, 13) e a indicação da variável infraestrutura como a mais “funcional” (Brasil, 2010: 23) para a identificação destes assentamentos apontam que a incorporação, de fato, destes espaços como constituintes da cidade ainda se configura tema em pauta. Apesar de indicar um conjunto mais amplo de variáveis para a caracterização do que denomina de assentamentos precários, o MCidades destaca a infraestrutura, o que reduz estes espaços e lança foco na questão da carência de serviços públicos, como a tipificação mais evidente, o que nos leva a uma preocupação no que tange ao resultado do processo analítico e propositivo formulado pela instância pública.

Nossas críticas, no entanto, não invalidam a proposta do governo federal de estabelecer uma política para as moradias populares, porém ressaltamos a pertinência de discussão em torno da questão da marginalização socialmente imposta a estas populações como ponto de partida para a elaboração da política. Além disso, importa ressaltar que a qualidade das moradias populares, em geral, respondem a um baixo investimento com habitações frágeis, de pouca durabilidade, colocadas sob responsabilidade de empresas contratadas, que com muita frequência priorizam o lucro em detrimento da qualidade do projeto.

Nossa análise neste projeto está direcionada para a questão habitacional na qual buscamos perceber, principalmente, o processo de mudança entre os estilos de construções e a interferência/ relação destes na vida das pessoas. A estrutura construída por mais de um século, com casas horizontalizadas, pouco espaço entre as habitações,

vielas e becos e relações interpessoais muito próximas estão sendo, em muitos casos, substituídas por outras formas, não só de construções, como das próprias relações.

O projeto de instalação de moradias, no âmbito do PAC, está voltado para espaços específicos identificados como áreas de risco, com substituição de habitações, em geral precárias, valendo-se de estratégias governamentais diferenciadas das assumidas na década de 1960/70. Neste período a realocação de moradias consistia em mudanças para locais fora ou distantes das comunidades de origem e não considerava a moradia original, necessariamente, como um bem de valor imobiliário. A realocação (ou remoção) no atual programa envolve três tipos de propostas – indenização para a compra em outro local de forma assistida (acompanhado pela Prefeitura), aluguel temporário durante o período de construção da nova moradia no modelo padrão estabelecido pelo programa, ou indenização sem acompanhamento da compra.

Complexo de Manguinhos: entre tábuas, tijolos e prédios

O Programa de Aceleração do Crescimento, instituído em Manguinhos, em 2008, redefiniu os limites do ‘bairro’ de Manguinhos, incorporando, comunidades/localidades que, anteriormente ao Programa, pertenciam à Benfica e à Bonsucesso, passando a utilizar a denominação de Complexo de Manguinhos, para o novo conjunto atendido pelo programa.

Nosso maior interesse se volta especificamente para os moradores que após as obras retornarão para a área, na perspectiva de perceber as mudanças nas relações instituídas com a moradia e o território. As novas construções não retratam a iniciativa individual das casas e, tão pouco se assemelham aos padrões anteriores, por tratar-se de um conjunto de prédios e não casas, impondo uma nova forma de relação entre as pessoas e destas com seus espaços em uma nova realidade estrutural e social.

Os dois conjuntos já construídos neste contexto (DSUP e Embratel)⁶ são similares, com imóveis de 42m² divididos em sala, dois quartos, banheiro e cozinha. Não apresentam área destinada aos serviços de limpeza e a cozinha de dimensões pequenas dificulta seu

⁶ Ao longo da construção dos dois condomínios (DSUP e Embratel) uma mobilização de duas localidades vizinhas deu origem a projetos de construção de mais um condomínio – CCPL, ainda não finalizado.

aproveitamento duplo (cozinha e área de serviço). A maioria apresenta uma pequena varanda em um dos quartos, resultado de reivindicação de moradores, para colocação de varal para a secagem de roupa, o que não resolveu plenamente o problema, gerando o uso das áreas externas (janelas e peitoril dos corredores) para este fim, o que para alguns moradores reitera o aspecto de ‘favela’.

Alguns hábitos e problemas, como o descarte de lixo, refletem a ausência do Estado para a sua solução e outros dizem respeito as formas de socialização construídas. Mais um ponto importante refere-se a legalização do uso do solo, que no caso do DSUP, ainda permanece inscrito no Registro Geral de Imóveis da cidade como quartel, o que impede, inclusive, a formação de um sistema de condomínio com estatuto legalizado e com obrigações traçadas juridicamente pelos condôminos. Observa-se ainda na atuação em campo, que muitos dos titulares das Unidades Habitacionais já não moram mais nestas residências, sendo a prática do aluguel e da revenda uma prática comum, ainda que proibida pelo Governo Estadual.

Trabalho Social: intervenção social e enquadramento

O projeto governamental inclui a realização por parte dos órgãos públicos, de um conjunto de ações, caracterizado como Trabalho Social, “de caráter informativo, mobilizador, participativo e educativo” cujos objetivos explicitados formalmente são “a melhoria da qualidade de vida da população, a defesa dos direitos sociais, a garantia do acesso à cidade, o fortalecimento da participação e da autonomia da população” (Brasil, 2012: 98). A proposta de uma intervenção social além da intervenção física tem origem no Ministério das Cidades e a ampliação da ação local, segundo o governo do Estado do Rio de Janeiro, busca articular “informação e participação com o crescimento humano e social” (Brasil, 2012: 98). Importa assinalar que o conteúdo legislativo não rompe com o histórico preconceito quando ressalta o papel de busca de ‘crescimento humano e social’ pressupondo uma população específica que necessita de ajuste social para se adequar a nova proposta. Permanece, desta forma, a idéia de que o ‘favelado’ precisa ser adestrado para que possa ser incorporado a um novo mundo educado, higiênico do qual ele não faz parte.

Esse ideal pode ser verificado também na atuação da Ação Comunitária do Brasil-RJ⁷ e da CHISAM, na segunda metade dos anos 1960. No ano de 1966, foi criada a Ação Comunitária do Brasil-RJ (ACB) por empresários, alguns destes norte-americanos, nos moldes da *Action International*, sediada em Nova York (EUA). Esta instituição se propunha, de maneira articulada aos órgãos oficiais, promover, num primeiro momento, a auto-ajuda da população favelada do Rio de Janeiro. Nos anos 1970, esta instituição em parceria com a CHISAM iniciou, junto aos moradores, que foram removidos de favelas e transferidos para os recém criados conjuntos habitacionais, uma série de atividades de cunho social e educativo, as quais eram denominadas de Integração Social. Para Mario Sérgio Brum, a referida instituição assumia um papel civilizador, de modo a adestrar a população, elevando a educação da população favelada. Este autor ressalta ainda que os cursos de qualificação profissional oferecidos a esta população pela ACB tinham o propósito de qualificar mão de obra necessária às indústrias recém instaladas próximas às regiões onde foram construídas as habitações (Brum, 2011).

O Trabalho Social, no contexto do PAC, apresenta algumas diferenciações, entre elas a contratação de uma empresa privada para o desenvolvimento de cada projeto de obra, com uma Equipe específica vinculada a ela. A seleção desta empresa dar-se-á por meio de licitação, a maioria destas oriundas de projetos de regularização fundiária ou de consultoria arquitetônica e/ou urbanística. Para o projeto dos condomínios DSUP e Embratel e para o processo de remoção/ realocação em Vila União e João Goulart, (para a construção da via férrea e ampliação da via automotiva), foi contratada a Metropolis Projetos Urbanos (MPU). Esta mesma empresa também assumiu a responsabilidade pela remoção e instalação da CCPL, ainda em fase de construção dos novos prédios. Outras duas empresas – LUGAR e Assessoria Social e Pesquisa (ASP) – se responsabilizaram pelas obras de infraestrutura desenvolvidas pela Prefeitura e pelo acompanhamento da realocação dos moradores da Conab, respectivamente.

As ações do Trabalho Social, implementadas no DSUP e Embratel, foram divididas em dois eixos: Gestão de Impactos e Desenvolvimento Sustentável. A Gestão de Impactos

⁷ Ainda que a ACB tenha sido reorganizada, vale referendar que no período das intervenções do PAC Favelas em Manguinhos e da atuação da UPP-Social, a ACB tem se feito presente no referido território na pessoa de sua Superintendente Marília Pastuk.

pressupõe que as intervenções físicas causam transtornos a população e justifica suas ações pela tentativa de minimizá-los além de tentar potencializar o que define como impactos positivos ligados principalmente a conservação dos espaços públicos, a convivência condominial e a participação nas tomadas de decisão. Este eixo envolve três etapas: a realocação, os encontros de integração e a entrega das chaves. A etapa de realocação pressupõe “identificação da área e dos imóveis a serem demolidos, reuniões de esclarecimento junto às comunidades, cadastramento dos moradores, acompanhamento às vistorias técnicas e suporte à negociação” (Brasil 2012; 101).

As entrevistas e visitas que realizamos as comunidades nos apontaram um processo bastante diferenciado deste, traçado na documentação oficial. A identificação das moradias, em geral, se deu através de marcação nas portas das casas, que não necessariamente acompanhava informação prévia e negociação. Vários moradores nos apontaram a estranheza e a falta de informação com relação ao que ocorreria. Por outro lado, representantes do Trabalho Social assumem a idéia de que no momento em que o Presidente da Associação de Moradores é informado, este incorporaria a responsabilidade de repassar as informações aos demais moradores e mediar possíveis conflitos de interesse. Esse processo acaba por descartar outros representantes de associações voluntárias, como as Igrejas e ONG's, nos debates e articulações acerca das intervenções, centralizando a negociação no dirigente da Associação de Moradores, que nem sempre é legitimado pela população.

O processo de negociação, em muitos casos não satisfaz aos moradores. A moradora Rosângela da Silva Melo, bastante apreensiva questionou a indenização “o dinheiro que querem dar (...) era cinquenta e pouco, cinquenta e nove [mil reais]. A gente não vai conseguir comprar uma casa, a não ser que seja no Mandela, no Manguinhos, no Jacaré” (Melo, 2012), o que para Rosângela significa uma diminuição das condições de habitação. Com relação a uma possível contestação judicial acrescentou que é “como as pessoas lá do PAC falaram ..., que se a gente fosse entrar na Justiça ia ser pior”. A incerteza quanto ao futuro e o descrédito são marcantes, tanto no que tange ao recebimento da indenização que “disseram que é daqui a três, quatro meses, mas eu não sei se é verdade” (Melo, 2012), quanto no que se refere à possibilidade de compra, pois como acrescenta, ainda, Rosângela “a pessoa que a gente vai ver a casa não quer esperar

o prazo que eles [os governantes] deram, que é de três a quatro meses. Eles [os vendedores] acham que a gente tá inventando ou não sei. A gente foi lá ver uma. Era cinquenta e cinco [mil reais] a casa” (Melo, 2012).

O Sr Erozino de Oliveira, sogro e vizinho de Rosangela, também questiona o processo e narra que “a única coisa foi que eu fiquei intranquilo. Quando falaram que aqui ia sair, eu fui dando tempo ao tempo, entendeu, fui levando até...”. Ao ser questionado com relação ao tempo de espera entre a geração de boatos e a comunicação formal, nos disse que “já tem uns três anos. Desde quando começou a fazer esse viaduto aqui, onde hoje o trem tá passando por cima. Desde aquela época a gente já sabia que isso aqui ia sair, que eles iam querer essa área, que eles queriam essa área pra fazer essa obra. Eu já ouvi falar que aqui [no local da casa] vai correr uma estrada...” (Oliveira, 2012).

O processo que envolve a remoção das famílias, a instalação da obra de liberação do espaço e a demolição das casas não acontece de forma contínua. É comum verificarmos famílias ainda habitando casas cercadas de entulhos de demolição de outras construções, por vezes já sem fornecimento de água e luz, com ratos e lixo em situação plena de degradação, aguardando a liberação do pagamento da indenização, com receio de sair e perder a única garantia de propriedade da habitação, ou seja, sua presença física. Apesar de não existir a truculência explícita do Estado na condução do processo de realocação, esta se operacionaliza de modo silencioso ao restante da Cidade, onde as incertezas e dúvidas, vivenciadas durante a ‘era das remoções’ no Rio de Janeiro permanecem.

Outras narrativas também nos permitem questionar o Trabalho Social quanto a Gestão do Impacto no que diz respeito ao processo de cadastramento, que em grande parte ignora as situações específicas de apadrinhamento e, mesmo, venda de cadastros ou aluguel das novas habitações. A centralidade das negociações entre Poder Público e População conduzida de modo a privilegiar as Associações de Moradores, possibilita o surgimento de ilícitos no processo de inclusão na lista de cadastrados para as novas moradias, ou ainda, no uso de ‘laranjas’⁸, comprovado posteriormente pela prisão de um dos líderes da localidade, por denúncia pela venda e aquisição ilegal de imóveis (Araújo, 21/01/2012). Por outro lado, o proprietário de várias benfeitorias, no processo

⁸ Personagens pagos para ocuparem um determinado lugar.

de realocação, somente poderia optar uma única vez pela aquisição de uma nova unidade habitacional ou pela compra assistida, sendo os demais imóveis enquadrados pela indenização vigente, de valor muito baixo. A saída encontrada por estes populares foi do uso de parentes e amigos na condição de ‘laranjas’, que após o recebimento da Unidade Habitacional, entregavam as chaves ao proprietário original. Isso explicaria, em parte, o grande número de unidades habitacionais alugadas. Como são moradores da própria localidade, os ‘laranjas’ são convocados com a rapidez necessária em caso de fiscalização do Poder Público.

A etapa dos ‘Encontros de Integração’ cuja proposta baseia-se na realização de “oficinas vivenciais de Gestão Condominial e Conservação Patrimonial”, também apresenta questões importantes para o debate (Brasil, 2012: 101). Por um lado significa a criação de um espaço de sociabilidade, mas por outro simboliza a tentativa de mudança de comportamento frente ao espaço social que ignora as experiências dos moradores e apresenta soluções higiênicas para a ocupação do local e fórmulas de convivência, que representam hábitos, não necessariamente experimentados pela população envolvida. Além disso, alguns moradores assinalaram a presença (obrigatória para o recebimento das chaves) de pessoas que não iriam morar nos novos prédios, pois uma parcela dos apartamentos já apresentava destinação paralela para aluguel, o que o PAC à princípio não permite, mas que ocorre com muita frequência.

O Eixo de Desenvolvimento Sustentável atua em três frentes distintas: Geração de Trabalho e Renda; Educação Ambiental e Mobilização Comunitária. Em relação a primeira frente, a principal ação foi a oferta de cursos profissionalizantes. No que se refere à Educação Ambiental, oficinas e palestras foram ministradas aos moradores, especialmente nas escolas. Cabe ressaltar que, apesar da preocupação com a educação ambiental, os escombros das obras, retirados com lentidão, e as obras de saneamento que mantiveram a ligação da rede de esgoto diretamente nos rios, o que gerou diversas críticas por seguimentos do movimento social atuantes em Manguinhos.

No que tange ao eixo de Desenvolvimento Sustentável ressalta-se a criação do Conselho Comunitário de Manguinhos e da Rede Manguinhos Sustentável, acionando como causalidade o contexto de reivindicações, os movimentos sociais, a implantação do PAC, através de atores sociais pertencentes à comunidade, as instituições locais

(públicas e privadas) e as instâncias governamentais. Certamente, o movimento social que redundou na implantação do PAC, criou raízes e apontou resultados que produziram mudanças substanciais, inclusive na proposta formulada inicialmente, para a gestão compartilhada que previa a formação de uma Câmara Comunitária cuja participação estava atrelada a alguma vinculação institucional de seus membros. O Conselho Comunitário de Manguinhos surge como proposta alternativa com a participação franqueada a todos os moradores interessados.

Neste mesmo contexto de participação comunitária foi criado, ao final de 2011, no âmbito da saúde, com articulação direta da Fiocruz, o Conselho Gestor Intersetorial (CGI) do Teias-Escola Manguinhos⁹, órgão colegiado e deliberativo para a política de saúde no território. O CGI é composto por seguimentos diferenciados com conselheiros moradores da comunidade inscritos em processo de eleição aberta à comunidade, aos quais cabe encaminhar ao colegiado questões importantes para a população, além de participar de processo formativo. Os diferentes segmentos são: Esporte, Grupos Étnicos e Minorizados (LGBT, Pessoas com Deficiência e Negros); Saúde e Meio Ambiente; Religião; Representações Comunitárias; Mulheres; Educação; Assistência Social; Direitos Humanos; Cultura; Criança/Adolescente; Idosos e Trabalho Cooperativo; e Geração de Renda Solidária.

Este processo e as ações das diferentes instâncias – Conselho Comunitário, Conselho Intersetorial, Rede Manguinhos Sustentável e o Fórum de Manguinhos – ainda estão em vigor na medida em que o Programa (PAC/ Complexo de Manguinhos) não foi finalizado. Nosso projeto continua acompanhando o processo e coletando depoimentos na busca da sua análise e compreensão.

Os dois condomínios DSUP e Embratel foram inaugurados em 2010 e 2011, respectivamente, como uma solução para as moradias precárias, porém incorporando

⁹ O Projeto Teias visa constituir, no bairro de Manguinhos, um território integrado de saúde, com um modelo participativo de gestão em saúde, enfocando a intersectorialidade e os determinantes sociais da saúde. O conceito do Teias é uma estratégia de aperfeiçoamento político-institucional, gerencial e de organização da atenção do SUS. Consiste em uma cooperação tripartite entre Fiocruz, governo estadual e prefeitura do Rio de Janeiro, cujo objetivo é a conformação do bairro Manguinhos como um território de atenção à saúde integrada, transformador das práticas da atenção, bem como um espaço de inovação das práticas de ensino e de geração de conhecimento científico e tecnológico, que se traduzam em melhorias da condição atual de saúde e vida da população, com a finalidade de integrar as ações de promoção, prevenção e assistência à saúde.

problemas graves que poderiam ser evitados. A enchente vivenciada nos primeiros meses do DSUP, a falta de água corrente constante, o repasse informal de apartamentos, a permissividade de mudanças nas fachadas dos apartamentos, a carência de documentação, não só do imóvel, como da própria construção, as calçadas e jardins destruídos ou mal cuidados, surgem como reflexos da concepção destes como um espaço específico diferenciado de outros bairros da cidade.

Esta situação é análoga aos conjuntos habitacionais construídos no Rio de Janeiro entre os anos 1960 e 1970 pela COHAB, enquanto destinação de famílias removidas de várias favelas da cidade do Rio de Janeiro. Neste sentido, constata-se a permanência da postura do poder público, que destinou imóveis ainda inacabados; da transferência de propriedade não autorizada pelo Governo, mas com consentimento não explícito de agentes públicos; do retorno de muitos dos titulares das habitações a áreas de favela; na ação da área social numa postura autoritária, de modo a implementar ações e iniciativas que promovam a civilidade da população favelada frente à sua nova realidade nos conjuntos; da não concepção de espaços para lazer, prestação de serviços e comércio no limites dos condomínios e conjuntos; da negociação e participação dos moradores regulada pelo Estado, onde as Associações de Moradores assumem um papel de destaque, ainda que cooptadas pelos agentes públicos; entre outros.

Por se tratar de uma pesquisa ainda em andamento, encerra-se este artigo transcrevendo Lícia do Prado Valladares, quando constata que

Quem chega a um conjunto habitacional do Rio de Janeiro, percorridas as várias etapas de sua ocupação, depara-se com um quadro muito diferente daquele inicial. Alguns anos depois, sua fisionomia mudou. Seus habitantes originais há algum tempo começaram a partir. Com novas pessoas, uma nova composição social começa a se delinear. Assiste-se a uma nova dinâmica na ocupação do espaço. As fachadas das habitações alteram-se. Toda uma gama de atividades comerciais e de serviços aí se tem instalado. Enfim, o conjunto não é mais o mesmo (Valladares, 1978:47).

Bibliografia

ARAÚJO, Vera. **Líder da favela do Mandela é preso por negociar apartamentos do PAC.** *O Globo*. 2ª Edição, Rio de Janeiro, 21/01/2012.

BENETTI, Pablo. **Habitação Social e Cidade.** Rio de Janeiro: Rio Book's, 2012.

Brasil (CEF/EGP-RIO). **Plano de Desenvolvimento Sustentável de Manguinhos.** Imprensa Oficial, 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa n.º 08/2009.** Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. **PORTARIA No. 93/2010.** Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Matriz de indicadores para avaliação do pós-ocupação dos projetos piloto de intervenção em favelas.** Brasília: 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Urbanização de Favelas: a experiência do PAC – Ministério das Cidades –** Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Manual de Instruções. Projetos Prioritários de Investimentos- PPI – Intervenções em favelas. Período 2007-2010.** Governo Federal, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Provisão Habitacional.** Anexo 1. Governo Federal, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários.** Anexo 2. Governo Federal, 2007.

BRUM, Mario Sergio. **“O povo acredita na gente”:** Rupturas e continuidades no movimento comunitário das favelas cariocas nas décadas de 1980 e 1990. Dissertação de Mestrado em História Social – PPGH/UFF, Niterói, 2006;

BRUM, Mario Sergio. **Cidade Alta: História, memórias e estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro.** Tese de Doutorado em História Social/PPGH-UFF. Niterói, 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **COTS – Caderno de Orientação Técnica Social.** 2007.

FERNANDES, Tania Maria Dias; COSTA, Renato Gama-Rosa. **História de Pessoas e Lugares: memórias das comunidades de Manguinhos.** Rio de Janeiro, Fiocruz, 2010.

FERNANDES, Tania Maria. **Edição de entrevistas: da linguagem falada à escrita.** In: MONTENEGRO, A. T. e FERNANDES, Tania Maria. (orgs). *História Oral: um espaço plural.* Recife: ED. Universitária; UFPE, 2001.

GONDIM, Linda M. P . **Aglomerado subnormal, slum, mocambo, vila, invasão, ocupação, comunidade – tudo é favela?** In: SILVA, Jailson (Org.) *O que é, afinal, a favela?* Rio de Janeiro, Observatório das Favelas, 2009.

LEEDS, Anthony & LEEDS, Elizabeth. **A sociologia do Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MELO, R. da S. Entrevista. Rio de Janeiro, 2012. Projeto História das Comunidades de Manguinhos, Casa de Oswaldo Cruz/ Fiocruz (Acervo DAD/ COC).

NASCIMENTO, C. Entrevista. Rio de Janeiro, 2011. Projeto História das Comunidades de Manguinhos, Casa de Oswaldo Cruz/ Fiocruz (Acervo DAD/ COC).

OLIVEIRA, E. Entrevista. Rio de Janeiro, 2012. Projeto História das Comunidades de Manguinhos, Casa de Oswaldo Cruz/ Fiocruz (Acervo DAD/ COC).

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **Da Totalidade ao Lugar**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SILVA, Luis Antônio Machado da. **A continuidade do 'problema da favela'** In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.) **Cidade: História e Desafios**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

VALLADARES, Lícia do Prado. **Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.