

3.

As (In) sustentabilidades presentes na produção social do espaço urbano em Manguinhos

Manguinhos é produto de uma lógica de parcelamento desigual do solo urbano, por isso torna-se imprescindível na discussão acerca de sua forma atual, levar em consideração as constituições do passado, do presente e as possibilidades futuras, pois as configurações espaciais não são estáticas no tempo, mas intensamente mutáveis e relacionais.

A ocupação e expansão de Manguinhos correspondem a um processo de transformação e recriação de espacialidades. Sua expansão, no decorrer do século XX, constituiu-se na interferência associada do poder público e da especulação imobiliária na destruição e reconstrução dessas áreas, alterando sua forma e sua função (como mostra o quadro de ocupação de Manguinhos no Capítulo 2). São as contradições de uso do espaço, trata-se, segundo Carlos (2001, p. 17), da “contradição entre as estratégias do Estado (visando à reprodução do capital e à produção de um espaço dominado) e os usos do espaço (objetivando a reprodução da vida)”.

As contradições estão configuradas na expansão e ampliação de Manguinhos, que foi se consolidando como um complexo de favelas aos olhos do poder público, que estrategicamente “permitiu” essas ocupações, logicamente por não haver maiores interesses especulativos sob a área.

O termo favela está presente no cotidiano da sociedade, aparece na mídia, avança no senso comum, é interpretado nos corpos e incorpora valores. É simultaneamente abstração, exercício teórico, político e ideológico e, também, materialidade, pois compõe o espaço vivido de determinado segmento social.

A dicotomia favela-asfalto está presente no imaginário, produzindo estereótipos que também se estendem ao morador, ou seja, favela e favelado apresentam-se enquanto representação estática do espaço geográfico. Destinaremos o olhar para os sujeitos sociais e suas representações, ou seja, os possíveis movimentos sociais, suas articulações, ações e reações diante das

possibilidades, em voga com o PAC, de construção de novas sustentabilidades para Manguinhos.

Ao abordarmos a produção do espaço em Manguinhos e suas representações, procuramos contextualizar no âmbito de sua produção vinculada ao espaço vivido, percebido e concebido (Lefebvre, 2000). Isso corresponde a um exercício de compreensão das transformações do espaço, já vistas nos capítulos anteriores, e da (re)construção das representações sociais, tendo em vista as ações e reações dos atores envolvidos.

3.1.

Os espaços de representações em Manguinhos

Entendemos que espaço de representação é um espaço vivo, lócus da ação e das situações vivenciadas, portanto relacional, dinâmico e de natureza simbólica. A produção do espaço ocorre através de relações e formas, levando em consideração os espaços de representação e as representações do espaço em todas as inter-relações e conexões com a prática social.

Está presente no espaço uma diversidade de objetos, tanto naturais como sociais, se é que podemos assim separar, estabelecendo trocas, em um movimento dialético de materiais, coisas e informações. Estes "objetos" são também relações sociais, que interagem constantemente, produzindo, segundo Lefebvre (2000), a espacialidade que se constrói a partir do imbricação do movimento da tríade do espaço percebido, concebido e vivido.

As relações na tríade – percebido, concebido e vivido – não são estáveis e nem simples, estabelecendo conexões distintas e variáveis, contribuindo, portanto, para o entendimento de que o espaço não se limita ao estudo de momentos específicos, como a formação, o estabelecimento, declínio e dissolução de determinada ordem.

A produção social do espaço em Manguinhos está permeada por uma perspectiva de participação social e da construção do direito à cidade, tanto no que diz respeito ao escopo do programa do PAC, como nas diretrizes que orientam os movimentos sociais; ou seja, tanto as representações do espaço como os espaços

de representação apresentam discursos comuns no que diz respeito à transformação e promoção de mudanças sociais, sobretudo nos indicativos de superação de um histórico de injustiça social e ambiental.

A participação social corresponde a um dos principais eixos do programa do PAC, estabelecidas por matrizes do desenvolvimento sustentável, na qual conduziriam os moradores a uma efetiva parceria com o poder público, permitindo, segundo seus idealizadores, a manutenção de um caráter democrático na intervenção.

Por outro lado, a ênfase na participação social constitui-se numa das reivindicações dos representantes dos possíveis movimentos sociais que atuam em Manguinhos, mesmo antes do PAC. A formação de conselhos gestores, o incentivo ao envolvimento de vários segmentos sociais, como jovens e mulheres, a formação de Ongs/Oscips incentivando a atuação dos moradores nos espaços de participação juntamente com o poder público são históricos em Manguinhos.

Essa trajetória está intensamente ligada ao papel que a Fundação Osvaldo Cruz desempenha nessa relação local, onde uma parcela dos projetos sociais desenvolvidos parte de orientações desenvolvidas por segmentos da Fiocruz, como a Escola Nacional de Saúde Pública – ENSP.

As possibilidades de transformações do espaço proporcionadas com o PAC reconduziram novos arranjos entre os atores sociais que atuam em Manguinhos, evidenciando as intencionalidades de vários segmentos. Através do concebido – o Programa de Aceleração do Crescimento – as representações no espaço – o percebido – tornaram mais evidente os interesses, as articulações em torno dos mesmos e a correlação de forças presentes no espaço.

O processo de produção do espaço é dialético e os sujeitos são cruciais nessa dinâmica. Isso nos conduz à discussão sobre a dominação do espaço, cujo controle social se torna um componente fundamental no estabelecimento desses arranjos entre os atores, pois redefine e legitima as relações de poder. A forte presença do tráfico de drogas em Manguinhos, as articulações que estão inseridas nesse contexto, em que o uso e a força das armas impõem determinadas condutas

e estabelece articulações em torno de como o espaço é produzido, acabam, por exemplo, por interferir na produção de sustentabilidades, do direito à cidade e da participação social.

De outro modo, as articulações de vários segmentos da Fundação Osvaldo Cruz, as pesquisas e projetos desenvolvidos, a presença de Ongs/Oscips, assim como a atuação de determinados atores com suas iniciativas muitas vezes individuais, são importantes no que diz respeito à produção de um outro olhar para Manguinhos, contribuindo para que muitos moradores se vejam como sujeitos do processo e construam uma perspectiva mais crítica sobre a realidade que vivenciam, contribuindo, portanto, para a construção de sustentabilidades, do direito à cidade e da participação social.

Há uma estreita relação entre os espaços de representações e as representações do espaço, que embora se constituam num campo de forças, acabam por perfazer essa dialética entre o concebido, o percebido e o vivido, cuja atuação dos movimentos sociais e do poder do tráfico de drogas produz um leque de possibilidades e ao mesmo tempo de impossibilidades na produção desse espaço.

Os espaços de representação em Manguinhos com o PAC interferiram nas relações já constituídas, porém de sobremaneira pouca alteração produziu nas relações de poder já instituídas, sobretudo as que se mantinham pela institucionalização do uso das armas, e que constituem uma ampla rede de relações, dentro e fora de Manguinhos.

3.2. As representações sociais em Manguinhos

No panorama das lutas sociais no Brasil inúmeras alterações podem ser vistas nos últimos anos nos processos de mobilização e das ações coletivas. O uso de modernos meios de comunicação, a internet, a tecnologia de uma maneira geral, assim como a institucionalização de várias lutas com a presença de inúmeras ONGs que se qualificaram para a nova conjuntura em termos de

infraestrutura, vem contribuindo nos últimos anos para o estabelecimento de novos modelos de participação.

Esse novo cenário se intensificou a partir dos anos 90, levando inclusive alguns teóricos ao diagnóstico de um acentuado declínio nos movimentos sociais, constituindo-se numa possível crise, pois se configuravam em representações do passado. Em contrapartida, autores como Gohn (1997, p. 19-20) consideram que os movimentos sociais são fenômenos históricos, decorrentes de lutas sociais que se coadunam com as mudanças estruturais, econômicas da sociedade civil e política. Para ela, os movimentos se transformam, pois estão sempre em movimento.

Gohn (1997, p. 19-20) nos afirma que não há um conceito único de movimento social, mas que o mesmo pode ser entendido a partir de diversos conceitos, dependendo do(s) paradigma(s) estabelecido(s). Para entendermos movimento social precisamos considerar o paradigma²⁴, pois este se constitui no diferencial e reúne ao mesmo tempo teoria, conceito e categorias.

Para Gohn (1997, p. 13) “a análise dos paradigmas a respeito dos movimentos sociais esbarra em duas questões fundamentais: o próprio conceito de movimento social e as teorias a seu respeito, pois poucos autores se dedicaram a definir ou conceituar o que entendem por movimentos sociais.” Ela ainda relata que há atualmente um número considerado de tipos e espécies de movimentos sociais que tem sido tratado da mesma forma, portanto, uma não-diferenciação entre movimentos propriamente ditos e as lutas, os protestos, as revoluções, os quebra-quebras, as insurreições e outras formas de ações coletivas.

Turner e Killian (1957, p. 480) também preocupados com a “movimentação” e o tempo de duração dos movimentos sociais sugerem “um movimento social não pode continuar como tal indefinidamente. Distinto das organizações institucionalizadas, marcadas pela estabilidade, o movimento social é por definição, dinâmico. Quando perde essa característica, cessa de ser um movimento social, desaparece ou torna-se uma forma social diferente”.

²⁴ Um paradigma é um conjunto explicativo em que encontramos teorias, conceitos e categorias, de forma que podemos dizer que o paradigma X constrói uma interpretação Y sobre determinado fenômeno ou processo da realidade social (Gohn, 1997, p.13).

A determinação desse processo depende dos efeitos que o movimento social tem sobre a apropriação do espaço, que se define a partir das relações estabelecidas mediante as ações dos sujeitos sociais em questão e da correlação de forças instituídas.

Snow (1986, 1992) defende a tese do modelo cíclico dos movimentos sociais, que estabelece como a fase de conflitos e disputas intensificadas nos sistemas sociais, incluindo: rápida difusão da ação coletiva dos setores mais mobilizados para os menos mobilizados, passo estimulante de inovações nas formas de disputa, novos *frames* de ações coletivas (ou retransformados), combinação de formas de participação organizadas e não-organizadas, e seqüências de interações intensificadas entre os desafiadores (militantes de movimentos) e as autoridades, que resultam em reformas, repressão e algumas vezes em revoluções.

Os movimentos sociais nunca mudam completamente. Há sempre uma simbiose entre o antigo e os novos significados (Gohn, 1997, p. 105-106).

Essa simbiose é produto de um processo dialético entre os antigos e os novos significados atribuído aos movimentos, que lhes confere um caráter específico, complexo e histórico, porque as forças sociais de uma nação estão em contínuo movimento.

Movimentos associativos, entidades religiosas, Ongs, conselhos de saúde, grupos de trabalho do PAC- GTs são os locais de articulação e os possíveis canais de participação em Manguinhos, como nas tabelas 3.1 e 3.2).

Tabela 3.1- Relação das representações dos movimentos sociais em Manguinhos

I- Associações de moradores
Comunidade Agrícola de Higienópolis,
Conjunto Habitacional Embratel
Samora Machel
Mandela de Pedra
Amigos da Vila Turismo
Ex-Combatentes e Vila União
CCPL em Ação
Parque Carlos Chagas
Parque João Goulart
Parque Osvaldo Cruz
Vila São Pedro
Parque Vila Vitória
Nelson Mandela

II- ONGs/OSCIPs
1- Instituto de Ação Social Esporte Educação
2- Rede CCAP
3- UADEMA
III- Entidades religiosas
1- Associação Espírita Francisco de Assis
2- Capela São Daniel
3- Igreja Apostólica monte Sião
4- Igreja Evangélica Assembléia de Deus
5- Igreja Universal do Reino de Deus
6- Paróquia Santa Bernadete
7- Primeira Igreja Batista de Manguinhos
IV- Movimentos sociais²⁵
1- Fórum do Movimento Social de Manguinhos
2- Pré-Vestibular Comunitário de Manguinhos
3- União Brasileira de Mulheres

²⁵ Os integrantes desses segmentos é que definiram seus locais de atuação como movimentos sociais.

Tabela 3.2- Projetos sociais e seus financiadores

Projetos
1- Projeto Mova Brasil - projeto da Petrobrás
2- Espaço Casa Viva/ Rede CCAP - Projeto ONG/OSCIP
3- Mulheres da Paz/ SEASDH - Projeto de órgão governamental
4- Laboratório Territorial de Manguinhos-FIOCRUZ - Projeto de órgão governamental
5- Assessoria de Cooperação Social da ENSP-FIOCRUZ - Setor de órgão governamental
6- Território em Transe - Projeto de órgão governamental
7- Grupos de Trabalho do PAC Social - Projeto de órgão governamental
8- Conselhos gestores de saúde - Projeto de órgão governamental

Fonte: ECOSOL – Economia Solidária, ano 2010²⁶

No decorrer da pesquisa encontramos várias iniciativas em Manguinhos como a implementação de projetos sociais que visavam participação social, mas não identificamos o surgimento de movimentos sociais tendo por base esses projetos, pois os mesmos recebiam recursos financeiros, o que acabava por deslocar o caráter espontâneo do movimento social e transferindo a participação para um viés mais institucional da luta social.

Os movimentos associativos, o Fórum Social de Manguinhos, os grupos de trabalho – GTs – do PAC Social, são espaços de representações sobre os quais debruçamos nosso olhar através das entrevistas, de acompanhamento das reuniões e dos trabalhos de campo, buscando identificar como essas representações, nesse processo de implantação do PAC, se articulavam e como produziam sustentabilidades e/ou insustentabilidades para Manguinhos.

²⁶ Pesquisa divulgada pelo grupo de trabalho de implantação da Economia Solidária em Manguinhos no ano de 2010 em reunião do Fórum Social de Manguinhos.

3.3.

Movimentos associativos em Manguinhos: institucionalização e fragmentação da participação

Os movimentos associativos em Manguinhos são identificados pelas sedes das associações e pelos presidentes que as representam. A maioria das associações de moradores apresenta um caráter burocrático, correspondendo ao local onde se concentram serviços de atendimento aos moradores, como recebimento e distribuição das correspondências dos correios, pagamento das mensalidades dos associados, declarações de residência, caso o morador necessite.

O presidente, em geral, é quem responde em nome do coletivo dos moradores; e as decisões e os encaminhamentos, na maioria das vezes, são conduzidos por sua pessoa ou por um grupo de sua confiança. Eleições para escolha de representantes das mesmas, assembleias com a participação dos moradores, votações e deliberações coletivas são mecanismos pouco ou nunca utilizados na maioria das associações.

Em entrevista realizada com um morador e ex-integrante de umas das associações de moradores, reforça isso. Ele diz que “desde a década de 1990, as associações de moradores perderam o caráter de maior combatividade e, hoje, são mais um empecilho à participação, pois muitas vezes estabelecem articulações exclusivamente para a obtenção de favorecimentos pessoais”.

As associações de moradores, ou mais especificamente seus presidentes, durante a implementação do projeto do PAC, constituíram-se em um dos principais interlocutores com o poder público, o que contribuiu para legitimar o poder e a interferência de uns sobre outros. Era nítida a interferência e o privilégio de alguns representantes em relação a outros, o que se implementou a partir do tráfico de influências entre esses representantes e os representantes do poder público. Percebemos que poucas resistências foram estabelecidas ao que estava sendo destinado para Manguinhos, mesmo estando explícito os prejuízos a médio e longo prazos para os moradores.

A perspectiva do consenso foi a mais adotada nesse processo. Relatos de moradores, por exemplo, revelam que em decorrência das obras muitas casas

tiveram suas estruturas abaladas e o diálogo com os representantes das associações de moradores na possibilidade de mediar essa questão era sempre muito complicado, pois em geral, a orientação dada era sempre favorável àquela que os representantes do poder público determinavam.

O caráter tecnocrata da condução do processo por conta dos representantes do poder público contribuiu também para ressaltar essa representatividade dos presidentes das associações, que muitas vezes, se colocavam mais como um braço do estado do que como um representante dos moradores.

No processo de implantação do PAC outro componente importante foi à relação entre poder público, representantes dos moradores e traficantes de drogas. Não afirmamos que haviam acordos formalizados entre esses atores, mas que as possibilidades de diálogos estavam presentes. Além disso, como argumentaram muitos moradores entrevistados, “as obras não aconteceriam sem uma ‘permissão’ instituída através de possíveis acertos quanto ao uso do território”.

Souza (2010), ao fazer referência às associações comunitárias, descreve que a violência não é o único custo acarretado pela presença do tráfico de drogas, pois há um processo de asfixia e manipulação dessas associações, que cada vez mais sucumbem ao controle por parte do crime organizado.

Muitos dos empecilhos à participação são oriundos dessas articulações, que acabam por estabelecer limites à produção de autonomias e, conseqüentemente, da democratização dos processos. Há uma tendência a naturalização do domínio do território pelo tráfico de drogas, que estabelece regras de comportamento, convivência e nas discussões acerca do que se entende por sustentabilidade e direito à cidade para Manguinhos. Seja por parte do poder público ou pelo movimento social, essas relações de poder e os arranjos estabelecidos por meio dessa força ocultada e ao mesmo tempo revelada, é um assunto que poucas vezes ou nunca se toca.

O poder se insere no que Santos (1994) denomina de território usado, que é substantivado por uma trama de relações sociais transescalares, sendo usado como recurso pelos atores hegemônicos e como abrigo pelos hegemonzados, pois

no território sempre acontecem relações de poder. São as relações de forças que condicionam e constituem o território (Haesbaert, 1997).

Nesse tripé poder público-representantes dos moradores-trafficantes de drogas, o conceito de território é o mais apropriado porque se coloca enquanto uma mediação espacial do poder, onde o território resulta da interação diferenciada entre as múltiplas dimensões desse poder que estabelecem diálogos, acirram e/ou amenizam conflitos, dependendo dos interesses e das correlações de forças estabelecidas (Haesbaert, 1997).

Conflitos eminentes nesse processo com aqueles que vivenciam o cotidiano de Manguinhos – os moradores – ficaram por muitas vezes encobertos, e foram eles que sofreram duplamente. Por não encontrarem nas associações de moradores a possibilidade de enfrentamento e de resistência para atender as demandas que estavam sendo colocadas através do PAC; e pela fragmentação, que foi produzida por um isolamento do morador frente às negociações, num processo de enfrentamento que poderia ter sido coletivo.

Denúncias apontam os indícios de inúmeros problemas que surgiram no decorrer da implantação do PAC. Questões ligadas as obras de saneamento, da pavimentação das ruas, de inúmeras rachaduras que surgiram nas casas em função do impacto das obras, problemas com as indenizações das famílias, aquisição indevida de apartamentos por pessoas que de alguma forma não estavam incluídas no programa para aquisição da moradia construída com a obra do PAC²⁷.

²⁷ Policiais da Delegacia de Homicídios de Niterói e São Gonçalo (DHNSG) prenderam, na noite desta quinta-feira, Leonardo Januário da Silva, presidente da Associação de Moradores do Mandela, no Complexo de Manguinhos, Zona Norte do Rio. Leonardo é apontado nas investigações como o principal articulador do esquema de invasão das casas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), naquela comunidade.

As interceptações telefônicas autorizadas pela Justiça mostraram que cada casa era vendida por Leonardo pelo valor de R\$ 15 a R\$ 20 mil e que moradores eram inventados para receber o aluguel social. Leonardo teria comprado uma casa avaliada em R\$ 350mil, além de diversos carros, devido ao esquema.

De acordo com os agentes, a lista era criada por ele mediante o pagamento da quantia mencionada. Em outras, ele mandava construir portas ou divisórias em barracos existentes para justificar o recebimento do aluguel social. O esquema também contava com o apoio do traficante conhecido como Marcelo "Piloto", responsável pelo tráfico naquela localidade.

As investigações também revelaram que Leonardo chegou a mandar construir barracos para poder ser beneficiado. As casas eram marcadas com a letra L para poderem ser identificadas. Familiares de Marcelo "Piloto" se beneficiaram com no mínimo 12 unidades (<http://extra.globo.com/casos-de-policia-> Consulta realizada em 20/01/2012).

Muitas vezes o morador articulava isoladamente seu problema, sem o auxílio das associações de moradores e ouvimos relatos dos moradores criticando as articulações das associações com o poder público, desmotivando possíveis iniciativas coletivas.

Entendemos essa questão como estratégica para o poder público que trabalhava com etapas e metas a cumprir, portanto um diálogo mais intenso com o morador demandaria extensão de prazos, redefinição de verbas e renegociações quanto às prioridades definidas para Manguinhos. Isso contribuiu para que as obras fossem “tocadas” sem grandes questionamentos e possibilidades de interrupções, o que foi deflagrador de muitos problemas em função da forma como se deu essa atuação no espaço. Problemas de entupimentos de galerias, vazamentos de esgoto em várias ruas, alagamentos de ruas com as chuvas, casas apresentando rachaduras com riscos em muitas delas são algumas das principais inquietações. Há que se chamar a atenção para o fato de que não foi realizado o estudo de impacto de vizinhança, que possivelmente minimizaria parte desses riscos.

As sustentabilidades e/ou insustentabilidades²⁸ estão presentes no processo de produção do espaço em Manguinhos com o PAC, reveladas nas transformações da paisagem e nas relações entre os atores envolvidos. Algumas reportagens divulgadas durante a implantação do PAC demonstram vulnerabilidades num processo que tem na espinha dorsal o conceito de sustentabilidade. As reportagens abaixo nos indicam esse processo.

Esgoto invade ruas e casas em Manguinhos

RIO - A rede de esgoto na comunidade de Manguinhos, no trecho inicial da Avenida dos Democráticos, tem exposto os moradores da região a uma situação constrangedora: a maioria dos bueiros vaza e muitas casas e ruas estão alagadas ao ponto de fezes invadirem as residências (...)

Procurada, a Secretaria municipal de Habitação alega que a Prefeitura do Rio não rompeu o contrato com a empresa de manutenção. "O acordo está vigente, mas o prefeito Eduardo Paes ainda não descontingenciou (liberou) os recursos", informou a assessoria.

Extra, Globo, 2009.

²⁸ Essa ambiguidade não deve ser vista de maneira dicotômica. Retomamos aqui o conceito de dialógica, pois em variadas situações o que produziu sustentabilidade também ocasionou insustentabilidade e vice-versa.

Rachaduras nos prédios do PAC em Manguinhos

Mahomed Saigg

Rio - Solução de moradia para quem vivia na Favela de Manguinhos, os apartamentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na comunidade já apresentam problemas. Nas paredes e no teto dos imóveis do Condomínio João Nogueira, rachaduras que surgem a cada dia revelam a fragilidade da obra.

Nos corredores dos edifícios, entregues em maio de 2009, fissuras nas escadas aumentam a sensação de insegurança. A instabilidade dos muros de proteção que balançam com simples apoiar de braços, dando a impressão de que vão desabar, também preocupa. Assim como as infiltrações, que estão por toda a parte.

Em nota, a Emop informou que, se as deformidades tiverem sido provocadas por erros de construção, as reformas serão de responsabilidade das construtoras. O mesmo não ocorrerá se elas tiverem sido causadas por falta de manutenção ou de conservação.

O Dia, 2011

PAC: engenheiros na mira

Felipe Freire

Comissão de análise e prevenção de acidentes do Conselho regional de Engenharia e Arquitetura (Crea-Rj) vai vistoriar, na semana que vem, os imóveis do PAC de Manguinhos e Alemão. Os conjuntos habitacionais, inaugurados há menos de 2 anos, já apresentam rachaduras, infiltrações e estruturas descoladas, como escadas e varandas. Relatório com os problemas serão encaminhados ao Ministério Público (...).

O Dia, 2011

3.4.

Comissão da Vila Turismo: possibilidades de participação e resistência

Uma das formas de resistência produzida em Manguinhos por conta do PAC foi a formação de uma comissão de moradores numas das favelas: a Comissão da Vila Turismo. Ela foi criada logo no início da divulgação do programa, pois havia um profundo desconhecimento e muita expectativa quanto ao futuro, muitas preocupações com os possíveis encaminhamentos, sobretudo com o fantasma da remoção que com o anúncio do PAC voltou a “rondar” Manguinhos.

Após a convocação dos moradores para reunião com os representantes do governo, na qual lhes foram apresentadas as modificações e possíveis construções em Manguinhos, um grupo de moradores, cuja memória ainda os remetia aos intensos processos de retirada de famílias em Manguinhos, as históricas e arbitrárias remoções, se mobilizaram para entender melhor o processo.

O local de discussão e retirada da comissão foi a Associação de Moradores da Vila Turismo. Muito embora pertencente à associação, a comissão acabou por caminhar paralelamente, já que não havia incentivo por parte dos representantes da associação para o desempenho da mesma.

A Comissão da Vila Turismo, que passou a reunir um considerável número de moradores, proporcionou durante o processo um forma de resistência ao que estava sendo determinado com o PAC para Manguinhos. Através da organização de seminários para discutir o PAC, de articulações frente ao Ministério Público, com a comissão de Direitos Humanos, apresentando as arbitrariedades que estavam sendo cometidas com a obra. A Comissão chegou a ir até Brasília, juntamente com representantes do PAC da Rocinha e do Complexo do Alemão.

Os movimentos sociais se constituem em fenômenos decorrentes de lutas sociais, que se transformam no processo histórico, estando sempre em movimento e compondo uma dinâmica que se constitui dialeticamente entre passado e presente. Apresentam, ao mesmo tempo, particularidades e complexidades fruto de suas trajetórias específicas, como uma força motriz, que impulsiona as relações sociais e permite desenvolvimento de autonomia nos processos sociais no qual estão inseridos.

No decorrer da implantação do PAC, em que a intervenção ficou fragmentada entre a atuação da prefeitura e do governo do Estado, com a parceria cada vez mais intensa dos representantes das associações e um intenso jogo de poder, sobretudo quando se aproximaram as eleições de 2009, a Comissão da Vila Turismo foi se desarticulando.

A tendência de homogeneização do espaço revelada na postura dos técnicos, tanto no que diz respeito às relações com os moradores como no espaço

propriamente dito, também foram eficazes na desarticulação do movimento. Um dos exemplos disso trata das indenizações, pois as casas eram avaliadas sem muitas considerações e, muitas vezes, o valor indenizatório não alcançava a realidade das construções, sempre muito abaixo do esperado. Para o morador, que havia investido na sua construção, além do custo econômico acrescentava o valor sentimental, a relação de pertencimento e identidade com o lugar e com sua morada. Para muitos moradores, não havia indenização que pagasse um esforço produzido por uma vida inteira, na edificação do que se tornou um patrimônio físico, mas, sobretudo emocional.

Em meio à intensidade segundo a qual a intervenção foi se dando, com a desarticulação propiciada pela fragmentação nas associações comunitárias, nas quais os moradores não projetavam confiança e esperança por toda lógica de poder instituída no espaço, percebemos que uma articulação específica dos moradores, pelos moradores representou mais do que uma simples comissão.

Seria um incipiente processo de construção, a partir do vivido, de uma verdadeira democracia (Pogrebinschi, 2009). Ou, como prefere Lefebvre (1986), “o lugar de uma democracia cada vez mais direta, o cidadão-cidadino-usuário participando de maneira cada vez mais próxima de todos os momentos da realização”. Do que? De uma vida social diferente. De uma sociedade civil fundada não em abstrações, mas no espaço e no tempo tais como “vivididos”.

A Comissão da Vila Turismo, dentre as articulações que surgiram com o PAC, se constituiu num dos principais movimentos de manifestação dos moradores, tendo como foco principal à ação a defesa pelo direito a moradia. Atualmente encontra-se desarticulada, mas permanece como uma importante referência na possibilidade do que se constituiu, ou seja, a de representar uma trajetória mais autêntica dos moradores e pelos moradores na construção de sustentabilidades para Manguinhos.

3.5.

As perspectivas com os primórdios do Fórum Social de Manguinhos

O Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), instituição multilateral, está presente em cerca de cento e setenta países, visando soluções que levem ao desenvolvimento. Parceiros do Brasil há quarenta anos, desenhando e implementando projetos em sintonia com o governo e a sociedade. Consta no programa a perspectiva de construir e compartilhar soluções aos principais desafios em áreas como a promoção da governabilidade democrática, o apoio à implantação de políticas públicas para redução da pobreza, a prevenção de crises e a recuperação de países devastados, a utilização sustentável da energia e do meio ambiente, a disseminação da tecnologia da informação e comunicação em prol da inclusão digital, entre outras lutas.

No início da década de 1990, o programa lançou as bases teóricas do desenvolvimento humano sustentável, através do Relatório de Desenvolvimento Humano, criou o Índice de Desenvolvimento Humano e ao final da década sofisticou tecnologicamente suas redes de contato e desenhou redes de conhecimento para conectar experiências de desenvolvimento no mundo, reforçando seu papel de catalisador dos atores envolvidos e passando a realizar acordos de cooperação com Estados e Municípios, agências reguladoras, setor privado e ONGs, além do governo federal.

Ainda em 1990, o PNUD introduziu um novo conceito sobre o desenvolvimento das nações: o “Desenvolvimento Humano Sustentável” (DHS), com o objetivo de defender e promover a adoção de políticas públicas que consideram as pessoas, e não a acumulação de riqueza, o propósito final do desenvolvimento.

O programa visa à expansão das condições de cidadania plena e estímulo à abertura de oportunidades socioeconômicas e políticas nas localidades com baixo índice de desenvolvimento humano. Ações de desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS), implantadas em municípios do Nordeste, serviram de modelo para que outras regiões do país também promovessem a participação ativa das populações menos favorecidas nas decisões sobre seu próprio futuro.

Como parte integrante dos projetos DLIS, o PNUD estimulou a criação de fóruns comunitários capazes de elaborar diagnósticos da realidade local e discutir planos de desenvolvimento para seus respectivos municípios. Esses Fóruns deveriam promover a legitimidade de todos os cidadãos locais, fortalecendo a execução de ações sociais e estabelecendo caminhos coletivos para a expansão das oportunidades de justiça e de inclusão social.

Do ponto de vista operacional, o DLIS era uma estratégia de indução ao desenvolvimento, prevendo a adoção de uma metodologia participativa, pela qual se mobilizavam recursos da sociedade civil em parceria com o estado – nos três níveis – e com o mercado, para a realização de diagnósticos da situação de cada localidade, a identificação de potencialidades, a escolha de vocações e a confecção de planos integrados de desenvolvimento.

Como estratégia, o DLIS considerava distritos, municípios e microrregiões onde houvesse a possibilidade de implantar um processo de desenvolvimento local. Tendo um número considerável de localidades, todo o território nacional seria coberto por uma rede de iniciativas capaz de promover o desenvolvimento humano e social sustentável do país.

Algumas tentativas de experiências em desenvolvimento local (DLIS) vinham acontecendo no Brasil, inclusive em Manguinhos, por incentivo da Fundação Osvaldo Cruz, numa perspectiva de fortalecimento das organizações da sociedade civil e de controle social, desde o ano de 2004.

Em Manguinhos, por iniciativa da Fiocruz, os Programas de DLIS e de promoção da saúde surgiram a partir de propostas interdisciplinares e objetivos multifocais, com ênfase na intersetorialidade e na participação, em que componentes de geração de renda, segurança pública, demandas socioculturais, ambientais e de redução da desigualdade ganham destaque (Buss & Ramos, 2000; Buss, 1999; Potvin & Richard, 2001).

Várias estratégias de mobilização e de envolvimento das favelas de Manguinhos articuladas a partir do DLIS, tendo como questão central as mudanças nas condições estabelecidas de extrema desigualdade social, foram criadas, tendo como discurso a ênfase na participação social. Isso aconteceu desde a elaboração de um diagnóstico local até a formulação, implementação e

monitoramento de ações, tendo como proposta a gestão integrada nos diversos níveis da administração pública (federal, estadual e municipal).

Experiências e metodologias de avaliação de programas com esse perfil vinham sendo bastante discutidas também no restante do mundo, como é o caso das *Health Action Zones* – HAZs – (Barnes *et al*, 2003; Pawson, 2002; Sullivan *et al*, 2002). As HAZs implantadas, desde 1997, pelo governo trabalhista em várias regiões da Grã-Bretanha apresentam objetivos convergentes com o DLIS, a saber: reunir todos aqueles que contribuem para a saúde da população local para desenvolver e implementar uma estratégia objetivando a melhoria da saúde da população local²⁹.

No caso de Manguinhos, segundo o que consta no programa, especial ênfase foi dada às áreas em condições ambientais altamente degradadas, de risco à saúde e de grande vulnerabilidade social através de projetos de urbanização vis-à-vis a introdução de práticas inovadoras de saúde, com a implantação do Programa Saúde da Família (PSF) e gradual reorientação do Centro de Saúde da ENSP/Fiocruz (Reis *et al*, 2002).

Como apontam Ferreira e Buss (2002), o DLIS-Manguinhos teve como referência e inspiração o fato de que para promover saúde

É absolutamente necessário se conhecer e agir sobre seus principais determinantes (...) os determinantes da saúde estão visceralmente ligados às condições concretas de vida, e adquirem extrema materialidade no nível local [...] De outro lado, explorando o que se conhece sobre os determinantes da saúde verifica-se que inúmeros fatores transcendem a esfera pessoal/individual para alcançar o social/coletivo e, portanto, a esfera do Estado e da organização da sociedade (Ferreira & Buss, 2002).

O programa levou em consideração a multiplicidade de fatores determinantes da saúde e da qualidade de vida e a possibilidade de se implementar ações multi-setoriais efetivas na região, buscando reforçar a cidadania e a vida associativa. O pressuposto era de que desenvolvimento local e promoção da saúde caminham juntos e ganham concretude através da concentração de iniciativas e benefícios em uma mesma região.

²⁹ HAZs: *bring together all those contributing to the health of the local population to develop and implement a locally agreed strategy for improving the health of local people* (Department of Health, 1997, p. 1 apud Sullivan *et al*, 2002)

As principais estratégias de implantação do programa foram (i) implementação das parcerias e ações inter-setoriais; (ii) mobilização das lideranças locais, através do diagnóstico rápido participativo (DRP) e (iii) elaboração do Guia de Equipamentos e Iniciativas Sociais, visando à identificação e à discussão dos projetos e propostas em curso na área e, finalmente, (iv) a constituição do Fórum Regional e elaboração de uma agenda integrada.

Resultante dessa agenda, cujo carro-chefe era a participação, foram organizados eventos em Manguinhos, como o Caminho da Paz, numa tentativa de ação integrada de vários segmentos que atuavam no entorno da Avenida Leopoldo Bulhões, como Fiocruz, associações de moradores, as escolas etc.; com o intuito de descaracterizar o que já estava naturalizado para aquela localidade: lugar de violência.

O evento foi uma iniciativa da Agenda Redutora de Violência em Manguinhos, uma articulação de diversas organizações da sociedade civil da região, entidades públicas como a Fundação Osvaldo Cruz e órgãos do poder público (...). A Avenida Leopoldo Bulhões foi apelidada "Faixa de Gaza" pela polícia e pela imprensa, devido aos frequentes tiroteios e supostos confrontos entre traficantes e polícia. A via margeia diversas comunidades, onde são comuns as incursões policiais.

Os organizadores do evento pretenderam mostrar como a população pode ocupar áreas ditas "de conflito" de forma diferente. Mesmo contando com poucos recursos de divulgação, a resposta da comunidade foi mais do que o esperado. Grupos culturais e esportivos, artistas individuais, ONGs que promovem atividades sociais, e milhares de moradoras e moradores, inclusive m O evento foi uma iniciativa da Agenda Redutora de Violência em Manguinhos, uma articulação de diversas organizações da sociedade civil da região, entidades públicas como a Fundação Osvaldo Cruz e órgãos do poder público, que vêm se organizando há meses visando combater a violência estrutural na região.

3.6.

Fórum do Movimento Social para o Desenvolvimento Equitativo e Sustentável de Manguinhos: o Fórum Manguinhos

O Fórum Social de Manguinhos é originário de um acúmulo histórico do que se construiu nas discussões acerca do DLIS, numa perspectiva de participação objetivando o desenvolvimento local. As possibilidades de uma intervenção como o PAC também implementaram sua constituição, proporcionando uma série de articulações em torno do Fórum tendo em vista as incertezas do programa.

Cogitava-se a constituição de locais de acompanhamento em Manguinhos das obras.

Criado no ano de 2007, o Fórum Social de Manguinhos surgiu com o objetivo de estimular a participação, a garantia dos direitos sociais e da cidadania, possibilitando maior protagonismo aos moradores. Sobre o Fórum, alguns depoimentos:

- (i) Nasceu então, em março de 2007, o Fórum do Movimento Social de Manguinhos para o Desenvolvimento Equitativo e Sustentável (FMSDES), uma organização autônoma e horizontal da sociedade civil, sem formalidade jurídica, que tem como razão de ser a ativação da cidadania direta para a promoção, defesa e garantia dos direitos sociais.
- (ii) Contribui para a instituição e a qualificação participativa de políticas públicas e, neste processo dialético, vêm qualificando o próprio movimento social local, na tensão entre as ofertas do modelo político tradicional clientelista, ancorado pelo marco da “democracia estatística” como governo da maioria, e as perspectivas instituintes de construção de um modelo de democracia e desenvolvimento social fundamentadas na perspectiva histórica emancipatória dos Direitos Humanos (Dias, 2011)

A relação entre os primórdios do Fórum e a fase atual, com os desdobramentos do PAC, está presente nos discursos e na determinação das prioridades quanto às reivindicações que são encaminhadas no dia-a-dia do Fórum, em que a defesa do meio ambiente, da justiça e da saúde ambiental são conceitos importantes nesse processo.

Um dos marcos referenciais dessas articulações frente à intervenção do PAC em Manguinhos foi a elaboração de um dossiê³⁰, que avaliando os onze meses do PAC, assinado por diversas entidades que se diziam representativas dos movimentos sociais, apresentavam a necessidade de se estabelecer um diálogo com o poder público frente às intervenções.

Esse documento apresentava críticas quanto à conduta dos representantes do poder público, reivindicava o protagonismo na ação por parte de quem vivencia o cotidiano, e apresentava inúmeras propostas de alterações na condução do processo. Apresentava por fim, discordâncias nos encaminhamentos propostos com a intervenção do PAC para Manguinhos.

Durante cerca de dois anos (2007 a 2009), o Fórum Social de Manguinhos passou a ser o local concentrador das entidades e dos movimentos que atuavam em Manguinhos, de onde saíam propostas para serem apresentadas ao governo. Como já deixamos claro, o primeiro momento de implementação do programa do PAC foi de muita incerteza, poucas informações e ao mesmo tempo informações confusas, além de ter sido o momento das articulações de interesses, sejam pessoais ou coletivos.

O Fórum Social de Manguinhos se tornou o local de aglutinação de interesses, das intencionalidades que estavam presentes, e ao mesmo tempo possibilitava a construção coletiva de possíveis alternativas frente ao governo; também era local de eminentes disputas de poder.

As reuniões do Fórum envolviam representantes de vários segmentos da Fundação Oswaldo Cruz, como o Laboratorial Territorial de Manguinhos, a Cooperação de Projetos Sociais, a Escola Politécnica, a Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), representantes das Associações de Moradores das várias favelas do Complexo de Manguinhos, pesquisadores, estudantes, trabalhadores da Fundação Oswaldo Cruz e moradores de uma maneira geral.

A questão principal era a de se pensar nas estratégias de intervenção das obras do PAC, na possibilidade da articulação do movimento social organizado

³⁰ www.anf.org.br/2009/02/dossie-manifesto-de-11-meses-do-pac-manguinhos

que pudesse influenciar e mesmo direcionar os rumos do programa numa perspectiva de gestão mais democrática dos recursos do PAC. São espaços de representações, que em meio às representações do espaço se configuravam em Manguinhos redesenhando, redimensionando e redefinindo o que estava sendo proposto para a produção desse espaço.

A possibilidade do Fórum ser o fomentador de discussões envolvendo moradores, intelectuais e lideranças em torno de uma intervenção em Manguinhos, contribuindo na construção da transformação social era o seu diferencial, ou seja, representaria uma costura dos segmentos o constituía, tendo a finalidade de articular em rede desses movimentos.

Essas características são referentes aos primeiros anos de existência do Fórum, que atualmente vem passando por um processo de refluxo com um número pequeno de participantes, sobretudo de moradores e representantes dos movimentos sociais. Utilizando da definição de Gohn (1997), entendemos que

As ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil. As ações se estruturam a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em conflitos, litígios e disputas vivenciadas pelo grupo na sociedade. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, a partir dos interesses em comum.

(...) Os movimentos participam da mudança social e histórica de um país e o caráter das transformações poderá ser tanto progressista como conservador ou reacionário, dependendo das forças sociopolíticas a que estão articulados, em suas densas redes; e dos projetos políticos que constroem com suas ações. Eles têm como base de suporte entidades e organizações da sociedade civil e política, com agendas de atuação construídas ao redor de demandas socioeconômicas ou político-culturais que abrangem as problemáticas conflituosas da sociedade que atuam (p. 251-252).

O Fórum Social de Manguinhos teve períodos de maior mobilização e participação, cujo ápice se deu nos primeiros anos de implantação do PAC. Nos últimos anos, entre meados de 2009 até 2011, passou por intensa diminuição em suas atividades, certo refluxo. Isso é próprio dos movimentos sociais, pois estes se colocam sempre em movimento e dependendo da conjuntura social, da correlação de força estabelecida, dos interesses dos atores em questão, sofrem alterações no

padrão de participação e engajamentos dos envolvidos, justamente por não serem movimentos estáticos e sim dinâmicos.

Identificamos outros componentes que interferem nessa dinâmica, como a relação do Fórum com um órgão público, como a Fundação Osvaldo Cruz, o que por vezes também contribui para confundir os papéis e as atribuições. Essa relação Fórum-Fiocruz se constituía muitas vezes numa única coisa aos olhos de quem assim observava (o pesquisador, o trabalhador da Fiocruz, o poder público, o morador), levando a diferenciadas visões e leituras sobre o Fórum.

Nas entrevistas realizadas com os moradores sobre a Fiocruz, esta por muitas vezes era identificada apenas pelos serviços de saúde prestados à população e pela fabricação de vacinas, o que revela que embora localizada próxima das favelas de Manguinhos estabeleça-se certa distância social.

Relatos de que a fundação mantém uma relação instrumental com as favelas de Manguinhos e críticas pelo fato de não ter uma atuação mais incisiva sobre os problemas enfrentados pela população local foram muito citadas nas entrevistas que realizamos. Por outro lado, há um reconhecimento dos benefícios, do prestígio e relevância social da instituição. Um relato de um morador sugere que o que existe é uma relação de complementaridade: “assim como a Fiocruz precisa da população de Manguinhos para funcionar enquanto instituição, a população de Manguinhos precisa da Fiocruz como geradora de empregos e prestadora de serviços”.

Essa relação de complementaridade entre a fundação e os moradores se estende para o entendimento do que seja a função do Fórum Social de Manguinhos, que acaba por interferir na espontaneidade de um movimento social: o Fórum seria um complemento da Fiocruz? As reuniões do Fórum, na maioria das vezes, aconteceram na Fiocruz, isso contribuía para aumentar essa confusão de papéis.

O Fórum, que se constituiu num movimento de aglutinação das organizações sociais em Manguinhos, apresentando uma composição heterogênea de atores sociais, objetivava, desde a sua criação manter a mobilização junto aos

moradores. No decorrer do processo e atualmente, essa mobilização tem se tornado difícil em função dos seguintes fatores:

- (i) Alteração na conjuntura social, pois atualmente as expectativas que motivavam os moradores a frequentarem as reuniões, em decorrência do desconhecimento do que seria o PAC, já não existe mais;
- (ii) Institucionalização das lutas com a criação de grupos de trabalho (GTs) promovidos pelo PAC social e dos conselhos gestores, que passaram a ser representativos para muitos moradores e representantes das associações na perspectiva de um diálogo mais direto com o poder público;
- (iii) A diversidade de locais de atuação como ONGs/OSCIPs, que com a realização de várias atividades e de projetos sociais deslocam a possibilidade de uma militância mais incisiva, proporcionando uma migração dos atores sociais para a organização e realização de eventos com objetivos, temáticas e metas mais definidas;
- (iv) A dinâmica que é própria dos movimentos sociais, passando da intensa mobilização e estágios de euforia a momentos de refluxos e desarticulação.

3.7.

Os Grupos de trabalho do PAC Social: perspectiva do consenso

Significativos avanços no aparato jurídico e legislativo são observados no Brasil a partir da Constituição de 1988, em que a função social da propriedade vinculada à função social da cidade se tornou mais explícita nos planos diretores municipais, produzindo avanços nas possibilidades de atuação dos movimentos sociais urbanos.

A partir do ano de 2003, o Ministério das Cidades ampliou essa possibilidade com a elaboração de normas e diretrizes nas políticas públicas urbanas, no plano da habitação e saneamento, sustentados na participação social. Propostas de partilhamento das decisões entre os diferentes segmentos da sociedade, com a instituição de comissões e conselhos nas diferentes escalas de

governo ampliou e diluiu a possibilidade de participação. Esses mecanismos, porém, não garantiram uma efetiva participação social.

O Ministério das Cidades, sob autorização do Governo Federal, em 26 de março de 2009, lançou a Instrução Normativa nº 8 que regulamenta o trabalho social nas ações e programas geridos pelo PAC, em todo Brasil (NI, n. 8, 2009). Tal normativa, segundo o Ministério, trata

Especificamente do desenvolvimento do trabalho social nos projetos de habitação de interesse social incluídos no PAC. Nela encontram-se a definição de Trabalho Social utilizada pelo Ministério; seus objetivos e diretrizes principais; a metodologia de desenvolvimento do trabalho através das suas fases; temas e conteúdos principais; os itens constitutivos para a elaboração de projetos de Trabalho Social e indica os elementos para o monitoramento e avaliação dos projetos e ou programas (PAZ, TABOADA, 2009, p. 03).

Os artigos 1º e 2º desta lei regem sobre a aprovação de instruções específicas para o desenvolvimento do trabalho social em intervenções de provisão habitacional, e em intervenções de urbanização de assentamentos precários, determinando assim atribuições e competências específicas para os técnicos sociais que atuam nesse campo, com o objetivo de orientar a prática profissional desses profissionais na execução da política urbana.

Com base nessas premissas, a Caixa Econômica Federal, enquanto instituição responsável pela gerência dos recursos criou em junho de 2010, com o apoio do Ministério das Cidades, o chamado Caderno de Orientação Técnico Social (COTS), a fim de proporcionar a organicidade das atividades da equipe técnica Social envolvida na execução dos programas de Desenvolvimento Urbano, promovidos pelo Governo Federal.

Em relação ao PAC Manguinhos, na “divisão das tarefas” temos o governo federal como o grande articulador e financiador do PAC, cujo comando do programa foi da Presidência da República; os governos estadual e municipal como os responsáveis pela implementação das intervenções, em suas esferas de competência; a iniciativa privada, o Consórcio Manguinhos (empresas Andrade Gutierrez, EIT e Camter), os que venceram os editais de licitação para execução das obras do PAC.

O Consórcio Manguinhos foi quem contratou o escritório para tratar da questão social. Atualmente, o escritório que executa essa atividade é o MPU Projetos (Metropolis Projetos Urbanos), do arquiteto Mario Jauregui, o mesmo que elaborou o projeto do PAC no Complexo do Alemão, da Rocinha e de Manguinhos.

O conceito de participação desenvolvido pelo escritório MPU, para Manguinhos, sugere que com a execução do projeto estaria em voga a possibilidade de se exercer a sustentabilidade (mpuprojetos).

A participação comunitária é essencial para a geração de melhores resultados na implantação das intervenções urbanas. A metodologia do Trabalho Social da MPU caracteriza-se como um conjunto planejado de atividades, de caráter informativo, mobilizador, participativo e educativo, que visa reduzir os transtornos causados pelas obras e pelos processos de realocação delas advindos, bem como o planejamento e execução de ações voltadas para a sustentabilidade do território e da intervenção.

Os objetivos do Trabalho Social são:

- (i) Transformar intervenções físicas de urbanização (obra-transformação do território) em processos de desenvolvimento sustentável (crescimento econômico com distribuição de benefícios e sustentação de recursos sob gestão democrática – transformação do território + transformação das pessoas;
- (ii) Elaborar um projeto de mobilização e participação comunitária devendo seguir um planejamento estratégico, de forma a garantir o envolvimento das comunidades em quase todo o processo, desde a formulação, passando pela implantação e finalizando com o monitoramento, possibilitando uma presença efetiva do poder público nas referidas comunidades antes, durante e após as obras.

Percebemos, portanto, contrastes entre o plano do discurso e a efetiva realização do Trabalho Social. O mesmo é exigido como uma demanda de fundamental importância para a execução e gerenciamento dos projetos de infraestrutura urbana que compreendem o PAC, principalmente no que confere à garantia da participação popular nos espaços de decisão dos projetos envolvidos.

Porém, as normas de implementação do PAC não foram suficientes para garantir, que a população local participasse ativamente na definição da política de urbanização destinada àquela localidade e seu processo de implementação. A definição e o controle dos gastos públicos não passaram por uma consulta popular, mesmo com a ocorrência de duas audiências públicas. O estabelecimento de um complexo quadro de controle de liberação de recursos, também se tornou empecilho à participação, já que impediram uma atuação mais eficaz e descomprometida por parte dos moradores.

Para identificar a viabilização dos propósitos estabelecidos com o PAC e os sujeitos sociais em Manguinhos, acompanhamos as reuniões do PAC Social para a formação dos grupos de trabalho, cuja intenção era de se construir o desenvolvimento sustentável para Manguinhos, visando, portanto, a implantação da gestão compartilhada. As reuniões eram feitas sob a coordenação do MPU Projetos. Moradores e representantes participavam de grupos de trabalho de acordo com seus interesses e cada grupo deveria elaborar propostas para que fossem articuladas e implementadas durante e após o período de vigência do PAC, tendo em vista a produção do desenvolvimento local sustentável.

Nesses grupos de trabalhos- GTs havia também a participação de representantes de ONGs que não atuavam em Manguinhos, mas que manifestavam interesse em estabelecer parcerias para a implantação de seus projetos com ou a partir dos recursos do PAC em Manguinhos. Notamos que a presença de moradores e de representantes das associações de moradores em relação ao quantitativo de participantes era pequeno nesses GTs.

Na dinâmica estabelecida, cada grupo de trabalho elaboraria propostas para apresentação numa ampla reunião envolvendo todos os grupos (Assembléia Comunitária), em que seriam votados os encaminhamentos finais e criado, assim, o Conselho Comunitário de Manguinhos, envolvendo todas as favelas do complexo. Esse conselho teria como objetivo, de acordo com o que consta no regimento interno do Conselho Comunitário de Manguinhos, o seguinte:

(...) é um colegiado que tem como objetivo contribuir para o Desenvolvimento Sustentável das comunidades que compõem o território ampliado de Manguinhos (...) de forma integrada à cidade (Art. 1).

(...) é um organismo autônomo, propositivo e promotor de ações e diálogos entre moradores, instituições privada, governamentais e sócio-comunitárias (Art.2).

(...) é formado por um representante e suplente das instituições e grupos sociais reconhecidos pelos moradores com atuação econômica, social e cultural nas comunidades citadas no Art.1 (Art. 3).

(...) as decisões do Conselho Comunitário de Manguinhos serão tomadas por consenso dos seus participantes.

A terceirização de uma atividade social por um escritório contratado executando reuniões com prazo determinado para finalizar, a institucionalização das propostas e a restrita participação dos moradores são alguns dos elementos, que indicam uma insustentabilidade nesse perfil de participação, na qual autonomia e democratização, raízes para uma participação efetiva ficam comprometidas.

Outro componente foi à instituição nos grupos de trabalho do consenso como uma bandeira a ser seguida por todos, num empenho de que esse seria o horizonte a ser traçado em busca do desenvolvimento local e da sustentabilidade. Consenso e conflito, conflito e consenso são pares dialéticos que caminham juntos e diante das disputas, da territorialização existente no espaço, pensar na perspectiva exclusiva do consenso é por demais ilusório e ingênuo. E como sugere Morin (2000, p. 109), esse processo se insere numa perspectiva de democracia dialógica, ou seja,

Todas as características importantes da democracia têm um caráter dialógico que une de modo complementar termos antagônicos: consenso/conflito, liberdade/igualdade/fraternidade, comunidade nacional/antagonismos sociais e ideológicos. Enfim, a democracia depende das condições que dependem do seu exercício.

Os conflitos são inerentes ao espaço, próprios das relações sociais e podem produzir mais conflitos ou levar a consensos, dependendo da dinâmica estabelecida, do campo de forças e dos atores em questão.

Assim, como os GTs do PAC, a formação de conselhos gestores na área da saúde são exemplos de uma ampliação nos canais de participação em Manguinhos. Essa ampliação, porém, não expressa uma significativa participação; pelo contrário, percebemos recuos na participação em determinados momentos daqueles que vivenciam o espaço, ou seja, os moradores.

Diferenciadas razões produziram esse recuo. Muitos moradores não vêm nesses locais de atuação uma perspectiva de transformação capaz de seduzi-los; existe uma desconfiança quanto às intenções daqueles que representam as associações, as Ongs etc., em função das práticas progressas. Entendemos que há, também, um processo crescente de individualismo, pois atendidos os interesses não se fala mais nisso.

Sobre a quantidade de representações e a qualidade na participação local, Ribeiro (2003) sugere que

Um aspecto importante a ser salientado é que, em todas as experiências, os números da participação são bastante modestos se pensados em relação à população local. Aqui se desfaz um dos imaginários que se cria em torno dos processos participativos locais: como ressalta Navarro (2003), ao analisar o OP de Porto Alegre, é importante afirmar que os municípios não vivem em permanente estado de euforia associativa e participativa. A assimetria de conhecimentos e informações, mas também de implicação política, faz com que poucos cidadãos se mobilizem e participem efetivamente das experiências de gestão pública participativa. É evidente, porém, que não se pode julgar o potencial de renovação democrática dessas experiências exclusivamente pela quantidade de participantes efetivamente mobilizados: não se trata somente de estimular as pessoas a participarem mais do processo de formulação de políticas públicas locais, mas de assegurar a qualidade dessa participação, sobretudo em sua perspectiva pedagógica e deliberativa.

Embora concordemos com Ribeiro (2003) que os números relacionados à participação local sejam sempre modestos em várias outras experiências, não podemos desconsiderar que existem fatores que contribuem para um recuo, refluxo dessas representações em Manguinhos e que acabam por fazer diferença na produção social do espaço.

A institucionalização de experiências de participação cidadã, como os conselhos gestores de saúde e a criação de instâncias como os GTs do PAC Social contribuem para o estabelecimento de diálogo a respeito das políticas públicas locais, para se criar uma consciência de participação, do entendimento da relação do poder público com os moradores, mas não alteram as relações de poder e de decisão que se instituem em outras escalas. Em relação à questão da saúde, por exemplo, ao mesmo tempo em que se ampliam os canais de participação, também se intensifica a privatização e terceirização desses serviços a partir de uma política de gestão descentralizada e descomprometida do poder público com a questão social.

No que diz respeito às representações do espaço, (in) sustentabilidades se traduzem nos mecanismos estabelecidos de participação constituídos por projetos elaborados de fora para dentro, com o intuito de produzir transformações sociais sem considerar aqueles que verdadeiramente produzem o espaço. Pois, como acrescenta Ribeiro (2003)

Muitas técnicas participativas pregadas pela cooperação internacional colocam pessoas para trabalhar com a ajuda de um monitor ou mediador (um *outsider*, facilitador, consultor, animador ou agente da transformação) e pressupõe que o mero participar de um exercício participativo levaria necessariamente, no curto prazo, à transformação das consciências e à criação de laços de sociabilidade. Inúmeros cursos de treinamento promovidos por agências internacionais pressupõem, assim, que dezenas de pessoas, ao cabo de alguns dias de formação intensiva, teriam sido sensibilizadas e conscientizadas para a problemática dos direitos humanos, da democracia local, da educação preventiva, dos direitos sexuais e reprodutivos, da saúde familiar etc. Tais práticas ilustram perfeitamente o quão ingênuas podem ser as expectativas de alguns gestores de projetos no que diz respeito à autenticidade das motivações e dos comportamentos dos indivíduos no âmbito das chamadas oficinas participativas (*participatory workshops*).

Muitos dos empecilhos para uma efetiva participação estão presentes nas disputas de poder instituídas, na maioria das vezes, arbitrariamente, mas legitimadas através das relações que se estabelecem no espaço. Esses empecilhos

interferem nas transformações do espaço que está para além das construções físicas, pautadas no vivido. Traduzem as (in) sustentabilidades dessa produção, revelando as contradições desse processo, pois ao mesmo tempo em que há mecanismos que permitem alavancar a participação, há também freios que impedem o seu desenvolvimento.

A elaboração de projetos sociais para Manguinhos visando ampliação da conscientização do morador, da participação social, da luta pelo meio ambiente e da justiça ambiental são os carros-chefes de inúmeros investimentos que são destinados para Manguinhos. A Tabela 4 faz referência a alguns dos projetos desenvolvidos no ano de 2011, alguns ainda em vigência. A Tabela 5 apresenta os objetivos referentes a cada projeto citado na Tabela 4.

O somatório de recursos disponibilizados para Manguinhos, tanto no que se refere ao PAC como aos projetos sociais (vide Tabelas 4 e 5), são importantes para o estabelecimento de novas perspectivas, portanto há que se levar em consideração que há uma fragmentação na aquisição desses recursos, produzindo (in)sustentabilidades, primeiramente por se considerar o local por si mesmo, depois por terem atuações bem isoladas e não interferirem efetivamente nas transformações no espaço.

Santos (1994b, p. 96) nos esclarece que o local é fruto da ação do interno e do externo.

O interno é tudo que, num momento dado, está presente num lugar determinado. No interno as variáveis têm a mesma dimensão do lugar, as dimensões se superpõem delimitadas pelo lugar. O interno é aquilo que, num momento dado, aparece como local. Mas as variáveis que formam uma situação são frequentemente extra-locais, portanto mais amplas que o lugar. A escala das variáveis é maior que a escala do lugar (o país, o mundo). O externo é tudo aquilo cuja sede é fora do lugar e tem uma escala de ação maior do que o lugar, muito embora incida sobre ele. A realidade do externo depende, todavia, do interno.

Tabela 3.3- Alguns dos projetos destinados para Manguinhos no ano de 2011

Concedente	Conveniente	Custo	Vigência
1- Fundação Oswaldo Cruz	UADEMA – União Ativista Defensora do Meio Ambiente	R\$69.300,00	21/02/2011 a 31/08/2011
2- Fundação Oswaldo Cruz	Rede de Empreendimentos Sociais para Desenvolvimento Socialmente justo, Democrático, Integrado e Sustentável – REDECCAP	R\$ 10.976,00	29/06/2011 a 31/12/2011.
3- Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca- ENSP	Rede de Empreendimentos Sociais para Desenvolvimento Socialmente justo, Democrático, Integrado e Sustentável – REDECCAP	R\$171.749,48	09/06/2009 a 30/04/2011
4- Ministério de Trabalho e Emprego	Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro	Valor Total: R\$ 8.000.000,00 Valor de Contrapartida: R\$ 160.000,00	23/12/2009 a 18/01/2013

Tabela 3.4: Nomes dos Projetos apresentados na tabela 3.5 e seus objetivos

Projeto	Objetivos
1- Território Em Transe	Perspectiva da promoção da saúde urbana, através de uma instalação de caixa labiríntica para trânsito de pessoas, painéis articulados num caminho de mão única, formado por peças leves e desmontáveis, permitindo às pessoas passearem entre a arte e a história da vida ambiental.
2- PEJA	Suplementar recursos financeiros com vistas a dar continuidade as atividades em desenvolvimento do Programa de Educação de Jovens e Adultos no presente exercício.
3- Prorrogação e vigência de convênio	Prorrogação de vigência do Convênio e suplementar recursos financeiros necessários à execução das atividades previstas no Convênio para o exercício. Vigência: 29/06/2011 a 31/12/2011
4- Rio Economia Solidária	Fomentar e apoiar o desenvolvimento da economia solidária como alternativa econômica e de inclusão social em quatro Territórios de Paz do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania nos complexos do Alemão e de Manguinhos, na comunidade Santa Marta e no conjunto habitacional da Cidade de Deus.

Fonte: www.jusbrasil.com.br/diarios - acessado em 19/01/2012

O local interage com fatores externos numa combinação que o caracteriza. O desenvolvimento local, portanto só faz sentido relacionado como problemática da articulação entre as várias escalas (Rua 2005, p. 20). Desse modo, desenvolvimento e sustentabilidade em Manguinhos precisam ser pensados numa perspectiva que identifique a complexidade dos processos, percebendo-os na sua multidimensionalidade.

A perspectiva multidimensional implica numa visão mais integradora de Manguinhos com Manguinhos, com os bairros do seu entorno, com a cidade. E obviamente, sugere um efetivo planejamento da cidade que se quer a partir daqueles que produzem o vivido (Lefebvre, 2000).

Historicamente, as favelas têm sido espaços de uso e dominação pelo poder público, onde a elaboração de projetos e programas se apresenta com discursos avançados na perspectiva democrática, mas as relações de poder, o jogo de interesses que se estabelecem no decorrer do processo acaba por revelar o oculto (Ferreira, 2011).

A participação social e a criação de uma consciência coletiva encontram-se fragilizadas em função de uma cultura de favorecimento, na qual os vínculos estabelecidos entre o poder público, as associações de moradores e as ONGs com seus projetos com verba para os participantes, diminuem os mecanismos de construção de sujeitos sociais autônomos. E também da influência do tráfico de drogas, sua inserção em várias associações, bem como sua interferência nas obras do PAC e até na escolha dos apartamentos e das famílias que foram realocadas para os mesmos.