

Memória e conflitos sociais no espaço urbano - Manguinhos/ Rio de Janeiro<sup>1</sup>

Claudia Peçanha da Trindade\*2

Renato Gama-Rosa Costa\*\*

Tânia Maria Fernandes\*\*\*

Resumo

Este texto visa realizar apontamentos iniciais sobre o processo de implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), proposto pelo governo federal, que prevê grande intervenção urbanística na região de Manguinhos. Registrar e analisar sistematicamente o processo de negociação da implantação de uma política pública de urbanização implica em não perder de vista o processo histórico e a memória da constituição dos espaços naquela região, e ilumina os conflitos sociais postos, historicamente, na constituição dos espaços urbanos. Atentar para os diferentes projetos sociais colocados em debate por cada grupo, e ainda identificar a composição de cada um deles, fazem parte do escopo da pesquisa em desenvolvimento.

Palavras-chave: política pública; habitação; favela.

Resumé

Ce texte vise à réaliser des notes initiales sur le processus d'implantation du Programme d'Accélération de la Croissance (PAC), proposé par le gouvernement fédéral du Brésil, qui prévoit une grande intervention urbaine dans la région de Manguinhos. Enregistrer et analyser systématiquement le processus de négociation de l'implantation d'une politique publique d'urbanisation impliquent de ne perdre pas de vue le processus historique et la mémoire de la constitution des espaces dans cette région, et illuminent les conflits sociaux grades, historiquement, dans la constitution des espaces urbains. Attenter pour les différents projets sociaux placés dans débat par chaque groupe, et encore identifier la composition de chacun d'eux, font partie de la cible de la recherche dans développement.

Mots-clé: politique publique; habitation; bidonville.

O *locus* sobre o qual nos debruçamos, entendido como espaço social e historicamente construído, Manguinhos, definido pelas políticas públicas como um complexo de favelas, exige uma breve síntese do termo favela, inscrito na cidade do Rio de Janeiro, e que é definido em

---

<sup>1</sup> Este texto faz parte do projeto de pesquisa *Manguinhos - diagnóstico histórico-urbano-sanitário. Subsídios para políticas públicas sustentáveis em saúde*, de autoria de COSTA, Renato G.R.; FERREIRA, Luiz Otávio; TRINDADE, CLÁUDIA P.; FERNANDES, TANIA M e FONSECA, CRISTINA com recursos do Programa da Fundação Oswaldo Cruz de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico em Saúde Pública 2007 – Edital Cidades Saudáveis.

\* Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa de Arquitetura e Urbanismo em saúde do Departamento de Patrimônio Histórico da Casa de Oswaldo Cruz – Fiocruz. Doutoranda em História pela Universidade Federal Fluminense.

\*\* Pesquisador e Coordenador do Núcleo de Pesquisa de Arquitetura e Urbanismo em saúde do Departamento de Patrimônio Histórico da Casa de Oswaldo Cruz – Fiocruz. Doutor em Urbanismo pela UFRJ.

\*\*\* Pesquisadora do Departamento de Pesquisa da Casa de Oswaldo Cruz – Fiocruz. Doutora em História Social pela USP.

diferentes termos pelo mundo (*slums, pueblos juvenes, villas misérias, ranchos, plobaciones, banlieues, ghetto*), os quais registam realidades sociais semelhantes e por vezes idênticas às que conhecemos no Brasil. Genericamente falando, o crescimento das favelas se tornou, ao longo dos últimos 50 anos uma questão fundamental para a avaliação do desenvolvimento mundial. Estamos no caminho de cruzar a linha que tornará a população urbana do planeta mais numerosa do que a rural, e estudos atuais, sobretudo os realizados pela UN-HABITAT, Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, apontam para a falta de sustentabilidade dessa trajetória (Un-Habitat/ONU, 2006).

O termo favela, que ficou registrado oficialmente como “área de habitações irregularmente construídas, sem arruamentos, sem plano urbano, sem esgotos, sem água, sem luz” (ZALUAR e ALVITO, 1998: 7), tem sua origem como nome próprio, Morro da Favella, o qual designava, na cidade do Rio de Janeiro, o lugar onde veteranos da Guerra de Canudos, ao deixarem de receber seus soldos, logo após o retorno dessa campanha, passaram a construir suas moradias improvisadas com a anuência do Ministério da Guerra, juntamente com uma população desabrigada do centro da cidade. A substantivação do termo, através da imprensa, é consolidada a partir da década de 1920 quando a palavra favela passa a servir de termo generalizante no que diz respeito à determinada forma de moradia das classes populares e ainda mais para se referir a um local da cidade que deve ser estritamente controlado, de onde emanam – segundo vários artigos e notícias dos principais jornais cariocas (Correio da Manhã e Jornal do Commercio, por exemplo) – os perigos da cidade (MATTOS, R. 2004). O termo Complexo de Favelas, que passa a fazer parte do vocabulário das políticas de habitação e urbanização, tem sua origem na designação feita pela polícia sobre áreas favelizadas extensas, dada a dificuldade de reconhecer os limites entre uma localidade e outro no contínuo urbano, guarda muita similaridade com a forma como a imprensa do início do século XX fazia referência a essa estruturação urbana.

Para estudar ‘a favela’ é preciso primeiro ter bem claro que são ‘as favelas’, no sentido mais plural possível. Esta é uma categoria que embora, no geral, seja tratada como única, possui uma definição variável. Hoje o termo não serve só a “aglomerados humanos localizados em áreas não urbanizadas, constituídas por habitações rústicas ou improvisadas, desprovidas de melhoramentos públicos, construídas em terra de terceiros: do Governo, de particulares ou de domínio não definido” (Censo IBGE-1970 apud VALLADARES, 1978:30). Como observa Valladares, os dados oficiais e os estudos atuais “reconhecem um universo muito variado

geográfica e demograficamente”. O caráter plural está na história de constituição de cada uma delas, na sua forma de organização interna, na heterogeneidade de seus moradores, internamente e em comparação com outras favelas. Se é possível diferenciar uma favela de outra, é possível também verificar que dentro dela mesma existem diferenças, que vão desde o acesso à infraestrutura, até a diferença de ganhos entre uma família e outra. A especificidade, guardadas as possíveis diferenças entre favelas, mas que une as realidades sociais de sua existência, seja na América Latina, na África, ou Ásia, tem origem na estruturação de classes da sociedade capitalista.

Estudos variados e a atuação do poder público buscam o recrudescimento da diferenciação entre cidade e favela, formal e informal, legal e ilegal. Essa matriz de dicotomia serve, em último caso, ao reconhecimento de um “outro”, daquele que está “fora” da lógica da cidade. Reforça assim, principalmente, a atuação repressiva sobre esse “outro”. Ora, se entendemos que a lógica de ocupação urbana é regida pela diferenciação de classe e o parcelamento e utilização do solo determinado por regras de ocupação, por fim, ordenados pelo poder público através de seus instrumentos legais, então, a favela faz parte da lógica de ocupação da cidade onde a organização das forças produtivas em nossa sociedade e as relações de trabalho pautadas pelos baixos salários da maioria forçam as camadas populares a buscarem alternativas de moradia com baixo custo, dentro da lógica da reprodução da força de trabalho.

### **Manguinhos: diferentes tipos de ocupação em uma mesma região**

As formas de ocupação urbana da região delimitada, atualmente, pelas ruas Leopoldo Bulhões, Avenida dos Democráticos e Linha Amarela, pelos rios Faria Timbó, Jacaré e Canal do Cunha e pelo campus da Fiocruz, denominada como Manguinhos, é o lócus objetivo do desenvolvimento da pesquisa sobre as conformações estruturais e de políticas públicas das moradias das classes populares no Rio de Janeiro.

Internamente Manguinhos é subdividida em 12 localidades internas, com uma população de mais de 50.000 habitantes (IBGE, 2001). Identificado como Complexo de Manguinhos, compõe, juntamente com o Complexo da Maré e o Complexo do Alemão uma extensa região de moradias populares ao longo da principal artéria de circulação da cidade – Avenida Brasil. Segundo dados do IBGE e cálculos realizados pelo convênio IPP/IUPERJ/IPEA

e FJP-MG, Manguinhos está qualificado entre as cinco piores localidades do Rio de Janeiro no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

A ocupação residencial desta região, iniciada há mais de 100 anos, é marcada por inicial loteamento de uma área mais abrangente denominada Engenho da Pedra, que englobava Manguinhos, Olaria, Bonsucesso e Ramos, atrelado ao desenvolvimento da ferrovia da Cia. Leopoldina Railway, a partir de 1880 (OLIVEIRA, 2003) O século XX, principalmente após a década de 1940, e aos aterros das zonas de manguezal realizados pela Empresa de Melhoramentos da Baixada Fluminense, passa a testemunhar o crescimento acelerado da ocupação da região. Acentuação agora marcada não só pela Estrada de Ferro como pela inauguração da Avenida Brasil.

Passemos, então, a breve descrição de cada localidade:

- PARQUE OSWALDO CRUZ / MORRO DO AMORIM: ocupação inicial datada do início do século XX. Apresentou, ao longo do período, três formas diferenciadas de ocupação referentes a três momentos específicos: como subúrbio carioca; como resultado de assentamentos de funcionários do então Instituto Oswaldo Cruz, atual Fundação Oswaldo Cruz; e mais recentemente, observa-se uma ocupação típica do que se reconhece como favela.
- PARQUE CARLOS CHAGAS / VARGINHA: ocupação iniciada em 1940. Guarda relação com o projeto de conjunto Parkway Faria-Timbó, proposto pela Comissão do Plano da Cidade, na gestão do prefeito Henrique Dodsworth (1937-1945), o qual não foi implementado em sua totalidade. (Reis, 1943: 95)
- PARQUE JOÃO GOULART, VILA TURISMO, CENTRO DE HABITAÇÃO PROVISÓRIA II – CHP2, VILA UNIÃO: Essas quatro localidades foram ocupadas no início da década de 1950 e suas origens são bastante controversas. Parque João Goulart e CHP2 tem características de provisoriedade, e estão relacionados à política dos Parques Proletários Provisórios, criados no final da década de 1940 como política federal para as favelas do Distrito Federal (Rio de Janeiro). A Vila Turismo criou-se entorno de um conjunto habitacional construído para ex-combatentes da II Guerra

Mundial e a Vila União tem um processo de ocupação realizado por iniciativa dos próprios moradores. Ao longo das décadas de 1960 e 1970 essas localidades receberam moradores removidos pelo poder público, de diferentes favelas da cidade, das zonas sul e norte (Praia do Pinto, Catacumba, Rocinha, Esqueleto e Cachoeirinha) dentro do Programa de Remoções de Favelas, iniciado pelo governador do Estado da Guanabara Carlos Lacerda (1961-1965) e levado adiante, nos governos subsequentes até o final da década de 1970.

- **CONJUNTO HABITACIONAL NELSON MANDELA, CONJUNTO SAMORA MACHEL E MANDELA DE PEDRA:** Após as enchentes de fevereiro de 1988, que deixaram desabrigadas centenas de famílias, e por reforma da adutora da CEDAE (Companhia Estadual de águas e Esgotos) que remanejou famílias na região de Manguinhos, foram construídos os Conjuntos Habitacionais Nelson Mandela (1990) e Samora Machel (1991), resultado de acordo entre o governo do estado e prefeitura, com verba proveniente do BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – Banco Mundial). A localidade Mandela de Pedra é resultado da ocupação de parte do terreno pertencente à Embratel (Empresa Brasileira de Telecomunicações), em 1995.
- **SAMORA II/EMBRATEL, NOVA MANDELA, VITÓRIA DE MANGUINHOS/CONAB:** Localidade de mais recente ocupação, entre 2002 e 2005, respectivamente. Caracterizam-se pela ocupação coletivamente organizada por moradores da Mandela de Pedra, em terrenos abandonados de propriedade das empresas Embratel e CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento).

**Imagem de satélite de Manguinhos com delimitação de cada localidade interna**



- 1- Parque Oswaldo Cruz
- 2- Vila Turismo
- 3- Parque João Goulart
- 4- CHP-2
- 5- Vila União
- 6- Parque Carlos Chagas

- 7- Conjunto Nelson Mandela
- 8- Conjunto Samora Machel
- 9- Mandela de Pedra
- 10- Samora II ou Embratel / Nova Mandela
- 11- Vitória de Manguinhos (CONAB)

**Programa de Aceleração do Crescimento: apontamentos iniciais sobre o processo de implantação**

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo Governo Federal em janeiro de 2007, prevê investimentos em infra-estrutura até o ano de 2010, perfazendo uma soma de 503,9 bilhões de reais. O Programa possui linhas de atuação variadas, como: Logística - Rodovias, Ferrovias, Portos, Aeroportos e Hidrovias; Energia - Geração e Transmissão de Energia Elétrica. Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis; Social e Urbano - Saneamento, Habitação, Transporte Urbano, Luz para Todos e Recursos Hídricos.

Como parte integrante do dito PAC Social e Urbano o estado do Rio de Janeiro foi contemplado com recursos do governo federal para a realização de obras de urbanização em três localidades reconhecidas como grandes áreas favelizadas, a saber: Complexo do Alemão, Complexo de Manguinhos e Favela da Rocinha. Ainda dentro deste programa estão sendo realizadas obras de urbanização nas favelas Cantagalo-Pavão-Pavãozinho e no Morro do Preventório, em Niterói. Dentro desse quadro geral de grandes obras, com período de duração até o ano de 2010, e com vultosos recursos alocados pelos governos federal, estadual e municipal, nos detemos nesta pesquisa sobre o acompanhamento da implantação desta política pública em Manguinhos, como dito anteriormente.

O PAC-Manguinhos terá investimentos do governo federal, estado e município do Rio de Janeiro. Segundo sua proposta atuará em saneamento básico e reestruturação urbana da área com elevação da linha férrea, construção de parque metropolitano, de um Centro Cívico, com escola, hospital e outros serviços de promoção da cidadania, trabalho e renda, além de construção de habitações para realocação de moradores devido às obras. O PAC, em sua conformação mais atual, atenderá algumas das localidades internas de Manguinhos e não sua totalidade como bairro. Estão inclusas nesta etapa a Vila União, o Centro de Habitação Provisória 2, o Parque João Goulart, a Vila Turismo, e os conjuntos e ocupações Nelson Mandela, Samora Machel, Mandela de Pedra, Vitória de Manguinhos (CONAB), Embratel e CCPL (que formalmente não está inclusa no bairro Manguinhos, mas será atendida pelas obras).

O objetivo geral desta pesquisa é acompanhar, formar um banco de dados documentais e analisar o desenvolvimento de uma política pública de habitação e

urbanização, neste caso, o projeto do PAC para Mangueiras. Interessa-nos analisar esta experiência em específico tendo como pressuposto o entendimento de que as relações que se colocam na esfera de negociação de um projeto, o cotidiano de escolhas, conflitos e alianças, e as capacidades e possibilidades de cada grupo em colocar seus interesses e reivindicações é que levarão à conformação final deste projeto, e ainda a sua forma de efetivação, ou, como historicamente observado, em alguns casos, seu abandono. Este texto pontua as observações iniciais sobre a implantação do referido PAC, e dos grupos envolvidos nesse processo.

O PAC favelas, como está sendo denominado pela mídia e órgãos do governo, é coordenado em âmbito nacional pelo Ministério das Cidades e tem na Caixa Econômica Federal a gestora de recursos. A diferenciação entre projetos anteriores relativos à favelas é a origem dos recursos. Projetos como Favela-Bairro e outros estiveram ancorados em recursos de empréstimos realizados junto a organismo internacionais, o PAC trabalha com recursos do Tesouro Público, da união, do estado e do município. Isto significa que os investimentos em infra-estrutura urbana não gerarão dívidas futuras. Outra questão relativa aos recursos frisada pelos gestores da Caixa é que, diferentemente de outros projetos, não há contingenciamento na liberação dos recursos no decorrer das obras. A tabela seguinte apresenta a origem de recursos:

URBANIZAÇÃO DE FAVELAS					R\$ milhões
PROJETO	INVESTIMENTO FEDERAL	ORÇAMENTO UNIÃO	FINANCIAMENTO	CONTRAPARTIDA	INVESTIMENTO TOTAL
COMPLEXO DE MANGUEIRAS					
Governo do Estado do Rio de Janeiro	176,30	176,30	-	58,80	235,00
Prefeitura do Rio de Janeiro	70,00	70,00	-	23,30	93,30
<b>TOTAL</b>	<b>246,30</b>	<b>246,30</b>	<b>-</b>	<b>82,10</b>	<b>328,30</b>

Fonte: Brasil. Apresentação PAC- RJ. 2007

O ano de 2007, após a apresentação alardeada pelo governo federal do grande programa que se propunha a impulsionar o país ao desenvolvimento, observou uma intensa e variada gama de discussões sobre os projetos específicos do Programa de Aceleração do Crescimento. O cenário de poucas informações apresentadas causou uma atmosfera de insegurança e dúvidas sobre a efetivação dos projetos e do impacto sobre as populações de cada localidade. Apenas no segundo semestre de 2007 começou a ser apresentado em



audiências públicas, na Assembléia Legislativa e Câmara de Vereadores, e em seminários um filme que funciona como uma maquete eletrônica do plano geral de Manguinhos e demais localidades com intervenção. Este filme causou ainda maiores angústias, pois apresentava um sobrevôo geral sobre Manguinhos e sua nova conformação com as obras, mas efetivamente apresentava poucos dados sobre as intervenções principalmente sobre o número de moradias a serem demolidas e realocadas.



Perspectiva do Parque Metropolitano, com a elevação da linha férrea, unidades de realocação em edifício de três pavimentos à esquerda, com Rua Leopoldo Bulhões à direita e Rua Uranos que será estendida à esquerda. Fonte: Brasil. Apresentação PAC- RJ. 2007.

As polêmicas sobre o projeto giraram em torno da elevação da linha férrea, que consumiria grande parte dos recursos e as possibilidades de remoção, na perspectiva de como seriam efetivadas as garantias de moradia às famílias nessa situação (realocação em unidade nova a ser construída, realocação em unidade a ser comprada dentro da própria localidade ou indenização em dinheiro)

Obras de urbanização e saneamento em uma área densamente ocupada apresentam, em geral, a necessidade de demolição de unidades habitacionais para levar adiante o projeto. Em torno disso é que estiveram os maiores debates e questionamentos travados fundamentalmente por um grupo de moradores e lideranças comunitárias organizadas em torno do Fórum do Movimento Social para o Desenvolvimento Equitativo e Sustentável de Manguinhos (FMDES) e a Secretaria da Obras do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

O quadro geral de negociação em torno das obras de Manguinhos polarizou-se fundamentalmente entre as duas organizações citadas acima. A prefeitura da cidade do Rio de Janeiro apenas esteve presente na primeira audiência pública ocorrida na Assembléia Legislativa, em setembro de 2007, e não mais se colocou a negociar e prestar esclarecimentos sobre os projetos sob sua responsabilidade. O que ficou caracterizado como um silêncio da prefeitura foi sentido para além dos moradores. Sua falta de disposição de negociação levou a adiamentos de detalhamentos com o governo do estado e a Caixa Econômica Federal.

O Fórum (FMDES) foi constituído em maio de 2007 e passou a se reunir na Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (Fiocruz), posteriormente promoveu reuniões em cada uma das localidades internas de Manguinhos, e retornou seus encontros semanais para as dependências da Fiocruz, as quais ocorrem atualmente na Escola Nacional de Saúde Pública. Sua atuação é descrita em seu primeiro boletim de agosto de 2007 como a reunião da população para discutir “o que vai ser o PAC”. Os questionamentos pontuam o cotidiano de preocupações dos moradores: “Enquanto os jornais publicam matérias sobre a elevação da linha férrea, a construção de áreas de lazer e outras obras, os moradores ficam cada vez mais apavorados sem saber o que vai ser de suas vidas”. (Boletim da Rede de Informações do Fórum do Movimento Social de Manguinhos. Edição 1, Agosto/2007)

A composição do Fórum é ampla, onde moradores, lideranças comunitárias e presidentes de associações de moradores tem voz. As negociações entre o Fórum e a Secretaria de obras, como principal porta voz do governo estadual, levou a construção do Comitê de Acompanhamento das Obras. O Comitê possui uma constituição diferenciada, onde se fazem representar todas as associações de moradores de Manguinhos, sejam suas localidades atingidas ou não pelas obras do PAC, e ainda fica resguarda representações da sociedade (universidades, CREA, Fiocruz) como apoio técnico à atuação do Comitê.

Esse processo de construção foi permeado de conflitos onde as lideranças comunitárias cobravam o detalhamento das propostas obtendo pequenas respostas. A tensão das reuniões, e a sistemática como ocorreram, levaram a ganhos como o aumento do número e unidades habitacionais a serem construídas (passando de cerca de 600 inicialmente para 1774), entretanto as negociações tenderam a seguir as prerrogativas já instituídas dentro da secretaria. Exemplo disso são as modificações feitas pela Secretaria de

Obras no regimento interno do Comitê, limitando sua atuação e impedindo um caráter mais efetivamente fiscalizador.

Para o desenvolvimento da pesquisa fica colocada a questão de se a lógica tradicional de políticas públicas para favelas – ligadas a políticas de remoção ou a projetos que raramente se concretizam –, será modificada neste novo e grande projeto configurado como PAC Favelas. Desde a década de 1940, busca-se, para Manguinhos, um processo de ocupação que o transformasse em “uma zona digna de figurar entre as melhores urbanizadas” (Reis 1943: 94). Ao contrário, observa-se que a região se apresenta como uma das mais precárias em termos de infra-estrutura e organização espacial.

### **Referências Bibliográficas**

Boletim da Rede de Informações do Fórum do Movimento Social de Manguinhos. Edição 1, Agosto/2007

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

FERNANDES, Tânia; COSTA, Renato da Gama-Rosa. *Comunidades de Manguinhos: história de pessoas e lugares. Memórias de um bairro popular do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008. No prelo.

MATTOS, Romulo Costa. A “Aldeia do Mal”: O Morro da Favela e a construção social das favelas durante a Primeira República. Dissertação de mestrado em história – UFF, Niterói, 2004.

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

REIS, J. O. “Notícia sobre o Parkway Faria-Timbó”. Revista Municipal de Engenharia. v. 10, nº 2, abr., 1943.

UN-HABITAT/ONU. State of the World’s Cities 2006/7. 2006

VALLADARES, Lícia do Prado. Passa-se uma casa: análise do Programa de Remoção de Favelas. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos. (1998), Um século de favela. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.