



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Rachel Barros de Oliveira

**Urbanização e “pacificação” em Manguinhos: um olhar etnográfico sobre
sociabilidade e ações de governo**

Rio de Janeiro

2016

Rachel Barros de Oliveira

**Urbanização e “pacificação” em Manguinhos: um olhar etnográfico sobre sociabilidade
e ações de governo**

Tese apresentada, como requisito parcial
para obtenção do título de Doutor, ao
Programa de Pós-Graduação em
Sociologia da Universidade do Estado do
Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Adalberto Moreira Cardoso

Rio de Janeiro

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

O48 Oliveira, Rachel Barros de.
Urbanização e “pacificação” em Manguinhos: um olhar etnográfico sobre sociabilidade e ações de governo. / Rachel Barros de Oliveira. – 2016.
293 f.: il.

Orientador: Adalberto Moreira Cardoso.

Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Favelas – Rio de Janeiro (RJ) - Teses 2. Favelas – Urbanização – Rio de Janeiro (RJ) – Teses. 3. Unidade de Polícia Pacificadora – Rio de Janeiro (RJ) - Teses. 4. Políticas públicas – Rio de Janeiro (RJ) – Teses. 5. Violência – Rio de Janeiro (RJ) – Teses. I. Cardoso, Adalberto Moreira. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Programa de Urbanização de Assentamentos Precários (PAC Favelas) IV. Título.

CDU316.334.56(515.3)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Rachel Barros de Oliveira

**Urbanização e “pacificação” em Manguinhos: um olhar etnográfico sobre sociabilidade
e ações de governo**

Tese apresentada, como requisito parcial para
obtenção do título de Doutor, ao Programa de
Pós-Graduação em Sociologia da Universidade
do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 18 de maio de 2016.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Adalberto Moreira Cardoso (Orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof.^a Dra. Adriana Vianna
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof.^a Dra. Mariana Cavalcanti Rocha dos Santos
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Daniel Veloso Hirata
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Luiz Antônio Machado da Silva
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Rio de Janeiro
2016

DEDICATÓRIA

A Minha família, sempre.

A todos os amigos e companheiros de luta de Manguinhos, pessoas que dão sentido ao meu
existir e que são verdadeiras expressões de amor.

AGRADECIMENTOS

Se existe algo que eu posso dizer sobre o processo de construção dessa tese é que ele foi permeado por valores que professo cotidianamente. O principal deles é o da construção coletiva. Na filosofia africana, esta premissa é reconhecida pela palavra *Ubuntu*, originária do idioma *Kibundu*, que sintetiza uma concepção de humanidade baseada na ideia de que “a minha existência está conectada à existência do outro”. A forma que me dispus a construir esta tese foi pautada pela colaboração daqueles que estão dentro e fora da academia, procedimento que tem me mobilizado para analisar e apreender uma variada gama de questões, e por isso, tenho sim muito a agradecer.

Aos meus pais Agostinha de Rezende Barros e Gelcimar de Oliveira, minha razão de viver, que sempre me acompanham e apoiam nos passos escolhidos. Agradecer também ao meu irmão Rodrigo Barros, por ter se tornado um grande amigo nos últimos anos e um de meus principais incentivadores.

Também agradeço a todos os meus demais familiares, em especial minhas tias queridas Gilza Oliveira, Luceni de Oliveira, Luciléa de Oliveira, que sempre foram carinhosas e torceram pelo meu êxito nesses momentos de produção acadêmica, através de telefones, frases de incentivo e boas energias.

Agradeço também a minha segunda família, ampla e numerosa, que são os meus amigos. Seguramente, sem eles essa tese não ficaria pronta. Monique Cruz por ser minha verdadeira alma gêmea na vida, ter servido de assistente de pesquisa, ombro amigo, conselheira entre outras funções que nenhuma outra pessoa poderia fazer por mim.

À Palloma Menezes, por ser inspiração e fonte aprendizado contínuo, além de grande amiga. Jamais terei como retribuir todo carinho e todas as horas dedicadas em conversas, estudos e trocas de mensagens, fundamentais para eu chegar ao final desse processo. Anelise Gutterres, por ter se disposto a revisar, construir e pensar muitas das ideias contidas nessa tese. As conversas contigo foram valiosas e inspiradoras, além de aprofundarem os laços da nossa amizade. Alexandre Magalhães, meu querido amigo, do qual tenho orgulho por ser uma das pessoas mais coerentes e inteligentes que conheço, que leu e problematizou este trabalho com muito carinho e humor. Juliana Farias, por ser uma pessoa extremamente dedicada e disponível, grande amiga e incentivadora.

Agradeço à Luciana Gomes por ser amorosa, preocupada e sempre estar disposta a colaborar com o que eu precisasse. Agradeço também às minhas queridas amigas Patrícia

Borges e Mayra Goulart. A força de vocês é um estímulo precioso que me acompanha há mais de 10 anos.

Quero agradecer à Adriana Vianna e Mariana Cavalcanti pelas conversas estimulantes que me ajudaram a pensar muitas questões que constam neste trabalho. Daniel Soares e Thiago Mathioli pelo trabalho coletivo de produção textual nos melhores lugares da cidade, e que foi muito útil para refletir sobre as ideias contidas na tese.

Agradeço à Paulo Victor, Raiza Siqueira, Tomás Garcia, Cleber Julião, Rosana Chagas, pessoas que sempre se colocaram disponíveis para esta construção. O carinho de vocês é algo indescritível.

Faço também um agradecimento especial a Leonardo Souza e Silva por ter sido sensível a este momento final de escrita, e a Gisele Sousa e Silva, por ter cedido casa, afeto e muita comida baiana.

Agradeço aos queridos amigos da equipe Fase Rio de Janeiro, Aercio Oliveira, que tem sido incentivador e problematizador de várias questões, por isso um instigante companheiro de trabalho, e Monica Ponte, por ser essa mulher cheia de garra e boas ideias com quem tenho a honra de trabalhar. Também não posso deixar de mencionar todos os outros funcionários que fazem parte da Fase, que de maneira distintas colaboraram muito para que esse trabalho estivesse pronto.

Agradeço aos meus companheiros do Fórum Social de Manguinhos pela confiança que depositaram e por todos esses anos de trabalho coletivo em Manguinhos. Agradeço também a toda equipe da Educação de Jovens e Adultos de Manguinhos, que me abriram as portas para vivenciar um dos melhores momentos da minha vida que foi estar em sala de aula.

Agradeço aos funcionários e amigos que são trabalhadores da Fiocruz, que ao longo de tantos anos acompanharam muitas das ideias e dos questionamentos contidos nesta tese e que foram fundamentais para sua problematização.

Agradeço também aos companheiros do Fórum de Juventudes do Rio de Janeiro, que desde 2011 tem sido um importante espaço de articulação, mobilização e formação política. Agradeço a todos que tive o orgulho de conhecer através desse espaço. Agradeço também ao amigo Fransérgio Goulart que conheci neste espaço, pessoa que produz reflexões e ações dignas de orgulho.

Agradeço à Marina Ribeiro, Natana Magalhães e Natália Romão, por serem mulheres negras exemplos de engajamento político e por juntas fazermos coisas maravilhosas. Agradeço também à Ivan Cerqueira por todo apoio, amor e presença.

Faço um agradecimento especial a todas as mulheres que nos processos de luta que acompanho e participo têm sido fonte de inspiração: Jane Camilo, Darcília Alves, Fatima Pinho, Ana Paula Gomes, Monica Cunha e Patrícia Oliveira. Vocês são mulheres incríveis, que me fazem todos os dias dar imenso valor a todo trabalho que juntas construímos por uma vida melhor. Nunca terei palavras para agradecer tamanha demonstração de sabedoria e afeto. A vocês toda a minha gratidão pela partilha de vida e pela confiança.

Agradeço também aos funcionários do IESP nas figuras de Caroline Carvalho, Cristiana Avelar e Romário, que sempre foram pessoas maravilhosas com os estudantes.

Por fim, agradeço ao Núcleo de Pesquisa e Estudos do Trabalho por ter gerado estimulantes debates sobre esta tese. Agradeço também ao professor Adalberto Cardoso pela orientação e a Capes pelo financiamento desta pesquisa.

Sou porque somos!

Ubuntu!

RESUMO

OLIVEIRA, Rachel Barros de. *Urbanização e “pacificação” em Manguinhos*: um olhar etnográfico sobre sociabilidade e ações de governo. Orientador: Adalberto Moreira Cardoso. 2016. 293 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Esta tese analisa os impactos de dois programas desenvolvidos em favelas cariocas – o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) – na vida associativa e nas rotinas dos moradores do Complexo de Manguinhos. Ao longo de quatro anos de trabalho de campo, entrevistei moradores e lideranças comunitárias e participei das diversas atividades culturais e políticas nas diferentes favelas que formam o Complexo de Manguinhos, para compreender os seus efeitos da implementação desses dois programas. Desde o anúncio do PAC no ano de 2007, o Fórum Social de Manguinhos, um espaço coletivo de mobilização e formulação de propostas, ganhou centralidade na vida política do território e tornou-se, por sua história e formas de atuação, fio condutor da narrativa apresentada nesta tese. Ao longo do trabalho, sustento que nos espaços considerados à margem da cidade, como é o caso do território de Manguinhos, as estratégias de governo adotadas pelo poder público se baseiam na promoção de políticas públicas e obras de urbanização permeadas por ilegalismos e pelo controle coercitivo. Nesta tese, portanto, evidencio como a adoção dessas estratégias revela formas específicas de regulação governamental e a estreita relação entre a definição de Estado e as práticas de seus agentes.

Palavras-chave: urbanização; pacificação; ações de governo; ilegalismos.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Rachel Barros de. *Urbanization and “pacification” in Manguinhos: an ethnographic view at sociability and government actions*. Orientador: Adalberto Moreira Cardoso. 2016. 293 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

This dissertation analyzes the impacts of two programs developed in Rio’s favelas – the Growth Acceleration Program (PAC) and the Pacifying Police Unit (UPP) – on the associative life and routines of the residents of *Complexo de Manguinhos* [Manguinhos Complex dwellers]. Over four years of fieldwork, I interviewed residents and community leaders and participated in the various cultural and political activities in the different favelas that make up the *Complexo de Manguinhos* to understand the effects of implementing these two programs. Since the announcement of the PAC in 2007, the Manguinhos Social Forum, a collective space for mobilizing and formulating proposals, has gained centrality in the political life of the territory and has become, due to its history and ways of acting, which is the guiding thread of the narrative presented in this thesis. Throughout the work, I maintain that in spaces considered to be on the fringes of the city, as is the case of Manguinhos territory, the government strategies adopted by the public power are based on the promotion of public policies and urbanization reforms permeated by illegalities and coercive control. In this thesis, therefore, I show how the adoption of these strategies reveals specific forms of government regulation and the close relationship between the definition of the State and the practices of its agents.

Keywords: urbanization; pacification; government actions; illegalities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Foto adaptada da vista aérea de Manguinhos na década de 1950.....	50
Figura 2 – Foto das habitações do Centro Habitacional Provisório 2 (CHP2), em 1950.....	51
Figura 3 – Fluxograma do Manual de Instruções Para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades no Programa de Aceleração do Crescimento, 2009.....	69
Figura 4 – Planta das intervenções do PAC Manguinhos a cargo do governo do Estado.....	73
Figura 5 – Maquete do Centro Cívico – 2009.	74
Figura 6 – Maquete do Parque Linear na Rua Leopoldo Bulhões, com elevação da linha férrea – 2009.	75
Figura 7 – Maquete do Centro Cívico – 2010.....	77
Figura 8 – Rede 1: Período 2006.....	98
Figura 9 – Rede 2: Período 2007-2009.....	105
Figura 10 – Rede 3: Período 2010-2012.....	109
Figura 11 – Cidadania chega às comunidades”.....	115
Figura 12 – “Menino pede uma piscina ao presidente”.....	119
Figura 13 – ‘Companheiro Cristiano’ vira a cara do PAC de Lula no Rio”.....	120
Figura 14 – "Comunidade quer VOZ no PAC de Manguinhos"	128
Figura 15 – Teleférico do morro do Alemão, Passarela da Rocinha, Linha férrea de Manguinhos – 2010	142
Figura 16 – Enchentes atingem apartamentos do Dsup em Manguinhos – 2010.....	163
Figura 17 – Enchente nas favelas Vila Turismo (esq.) e Parque João Goulart, onde o nível do rio alcançou as grades da ponte para travessia de pedestre – 2010.....	164
Figura 18 – Incêndio atinge prédio em Manguinhos – 2014.....	165
Figura 19 – Beira-Rio antes das obras do PAC – 2009.....	166
Figura 20 – Beira-Rio depois das obras do PAC. Manifestação durante a visita do Papa Francisco em Manguinhos – 2013.....	168
Figura 21 – Eleição do segmento usuários do Conselho Gestor do CSEGSF/Ensp – 2011..	174
Figura 22 – Desenho da proposta de Trabalho Social do governo do Estado – 2010.....	177
Figura 23 – Eleição do segmento usuários Conselho Gestor Intersetorial de Saúde – CRJ Manguinhos – 2011.	179
Figura 24 – Evento “Leopoldo Bulhões, o Caminho da Paz” – 2012	188
Figura 25 – Policiais explodem barricada na Rua Gil Grafée – 2012.....	206
Figura 26 – Tanques de guerra na Estrada de Manguinhos – 2012.....	207

Figura 27 – Hasteamento das bandeiras do estado e nacional na favela Parque João Goulart – 2012	207
Figura 28 – Inauguração das bases da UPP Manguinhos e Jacarezinho – Campo do Abóbora, Jacarezinho – 2013.	219
Figura 29 – Roda de construção de materiais na Praça de Vila Turismo – Manguinhos – 2013.	249
Figura 30 – Cartaz do Fórum de Juventudes do Rio de Janeiro – 2013.....	249
Figura 31 – Ato durante o velório de Paulo Roberto – 2013.....	252
Figura 32 – Cartaz da atividade do Fórum Social de Manguinhos – 2013.	256
Figura 33 – Ato em Memória de Johnatha e lançamento da cartilha de Manguinhos – 2015.	259
Figura 34 – Participação das mães de vítima de violência em diversas atividades – 2014 a 2015.	262
Figura 35 – Primeira audiência caso Ana Paula – 2015	268

LISTA DE MAPAS E QUADROS

Mapa 1 - Forma original da Enseada de Inhaúma, da qual Manguinhos fazia parte.....	46
Mapa 2 - Tipos de habitação em Manguinhos.....	55
Quadro 1 - Favelas que formam o bairro e o complexo de Manguinhos.	56
Quadro 2 - Equipamentos construídos pelo Programa de Aceleração do Crescimento – 2009 a 2014.	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACS/ENSP	Assessoria de Cooperação Social da Escola Nacional de Saúde Pública
AFROREGGAE	Grupo Cultural AfroReggae
AGC	Agências de Correios Comunitárias
ALECOM	Associação de Líderes Evangélicos de Manguinhos
ALERJ	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
AMOJA	Associação de Moradores do Jacarezinho
AND	Agência Nova Democracia
APS/ENSP	Assessoria de Projetos da Escola Nacional de Saúde Pública
ARV	Agenda Redutora de Violências no Local
ASBEN	Associações Benéficas
ASFOC-SN	Sindicato dos Servidores de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAJ	Centro de Apoio Jurídico
CAPS	Centros de Atenção Psicossocial
CAPS AD	Centro de Atenção Psicossocial - álcool e drogas
CCDC	Centro Comunitário de Defesa da Cidadania
CCM	Conselho Comunitário de Manguinhos
CCPL	Cooperativa Central dos Produtores de Leite
CCS/FIOCRUZ	Coordenadoria de Cooperação Social da Presidência da Fiocruz
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos
CEF	Caixa Econômica Federal
CEHAB-RJ	Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro
CEO	Centro de Especialidades Odontológicas
CFVV	Clínica da Família Victor Valla
CGI	Conselho Gestor Intersetorial do Teias - Escola Manguinhos

CGPAC	Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento
CGR	Centro de Geração de Renda
CHISAM	Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio
CHP	Centro de Habitação Provisória
CIEP	Centro Integrado de Educação Pública
COC	Casa de Oswaldo Cruz
CODESCO	Companhia de Desenvolvimento de Comunidades
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONAM	Confederação Nacional de Associações de Moradores
COOTRAM	Cooperativa de Trabalhadores de Manguinhos
COPPE/UFRJ	Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia
CPP	Coordenadoria de Polícia Pacificadora
CRJ	Centro de Referência da Juventude
CSEGSF	Centro de Saúde Escola Germano Sinval Farias
CUFA	Central Única das Favelas
DEM	Partido Democratas
DLIS	Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável
DPO	Destacamento de Policiamento Ostensivo
DRP	Diagnóstico Rápido e Participativo
DSUP	Depósito de Suprimentos do Exército
ECT	Empresa de Correios e Telégrafos
EFCB	Estrada de Ferro Central do Brasil
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIT	Empresa Industrial Técnica S.A.
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações
EMOP	Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro

ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública
EPSJV	Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio
ETM	Escritório Técnico Multiprofissional
FAFERJ	Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro
FAMERJ	Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FIOTEC	Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde
FIP	Frente Independente Popular
FJRJ	Fórum de Juventudes do Rio de Janeiro
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMSDES	Fórum do Movimento Social para o Desenvolvimento Equitativo e Sustentável de Manguinhos
FSM	Fórum Social de Manguinhos
GAECO	Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Ministério Público)
GPAE	Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IOC	Instituto Oswaldo Cruz
IPP	Instituto Pereira Passos
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano
ITERJ	Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro
LTM	Laboratório Territorial de Manguinhos
MCIDADES	Ministério das Cidades
MCL	Movimento Comissão de Lutas
MPF	Movimento Popular de Favelas

MPU	Empresa Metr�pole Projetos Urbanos
NASF	Núcleos de Apoio � Saúde da Família
NIAC	Núcleo Interdisciplinar de Ações para a Cidadania
NUDEDH	Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
NUTH	Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
ONGs	Organizações Não-governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OUC	Operação Urbana Consorciada
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDU	Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo de Manguinhos
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMERJ	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSF	Programa Saúde da Família
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
RedeCCAP	Rede de Empreendimentos Sociais para o Desenvolvimento Socialmente Justo, democrático e Sustentável
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência

SARJ	Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas no Estado do Rio de Janeiro
SEASDH	Secretaria Estadual de Assistência Social de Direitos Humanos do Rio de Janeiro
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENGE–RJ	Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio de Janeiro
SEOBRAS	Secretaria Estadual de Obras do Rio de Janeiro
SGEP	Secretaria de Gestão Estratégica Participativa (Ministério da Saúde)
SICAM	Sociedade Independente de Cultura e Aprendizagem de Manguinhos
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal
TEIAS	Território Integrado de Atenção à Saúde
UADEMA	União Ativista Defensora do Meio Ambiente
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UN-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
UNISUAM	Centro Universitário Augusto Motta
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	21
1	2006-2007 - O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO EM MANGUINHOS.....	66
1.1	O que é o Programa de Aceleração do Crescimento?.....	66
1.2	O Projeto PAC Manguinhos.....	71
1.3	Com quem estamos lidando? Os atores envolvidos nas obras do PAC Manguinhos.....	80
1.4	Atores na conjuntura prévia.....	83
1.4.1	<u>Instituições e iniciativas públicas.....</u>	<u>83</u>
1.4.2	<u>Organizações da Sociedade civil.....</u>	<u>87</u>
1.4.3	<u>Fóruns e Instâncias coletivas.....</u>	<u>90</u>
1.4.4	<u>O “movimento”</u>	<u>93</u>
1.5	Novos atores no fluxo das obras.....	100
1.5.1	<u>O Fórum de Manguinhos.....</u>	<u>100</u>
1.5.2	<u>Atores Externos e o Fórum de Manguinhos.....</u>	<u>102</u>
1.5.3	<u>As instituições do Poder público.....</u>	<u>103</u>
1.6	Resultados posteriores no ordenamento local.....	107
1.7	O “mito de origem” do PAC Manguinhos.....	111
2	2008-2010 - O PROCESSO DE EXECUÇÃO DAS OBRAS.....	115
2.1	Quando o Estado chega: a cerimônia de inauguração das obras.....	115
2.2	Início da organização dos moradores: o surgimento do Fórum Social de Manguinhos.....	122
2.3	O direito à participação Social no PAC Manguinhos.....	126
2.4	“Menos cimento, mais saneamento”, ou a por que a linha férrea é prioridade?.....	137
2.5	Quando a organização incomoda: conflitos e ameaças em territórios de margem.....	145
2.5.1	<u>O primeiro aviso.....</u>	<u>147</u>
2.5.2	<u>Fofocas e a rotina de ameaças.....</u>	<u>149</u>
2.5.3	<u>O terceiro aviso.....</u>	<u>158</u>

3	2011-2012 - REARRANJOS E MUDANÇAS PÓS-PAC MANGUINHOS	161
3.1	Balanço do PAC Manguinhos: transformações e resquícios das obras.....	161
3.2	Os novos espaços de participação: a era dos conselhos.....	171
3.3	O papel da Fiocruz na gestão participativa e a ideia de cooperação social	182
3.4	O tecido associativo depois das obras.....	185
4	ANTECEDENTES DA “PACIFICAÇÃO”.....	191
4.1	O período de surgimento da “pacificação”.....	191
4.2	A Unidade de Polícia Pacificadora e seus impactos.....	194
4.3	Os usos do termo “pacificação”.....	202
4.4	Manguinhos “ocupado”.....	204
4.5	Os rumores em tempos de novo ordenamento.....	211
4.6	Manguinhos “pacificado”.....	219
5	ROTINAS EM TERRITÓRIOS “PACIFICADOS”.....	225
5.1	A violência urbana como um tema de difícil adesão.....	225
5.2	Rotina em território “pacificado”: o caso das reuniões comunitárias.....	226
5.3	Alcances e limites da crítica à violência policial.....	232
5.4	Entre a moralidade e a crítica.....	236
5.5	As mortes que viraram “casos”	244
5.5.1	<u>Março de 2013.....</u>	246
5.5.2	<u>Outubro de 2013.....</u>	250
5.5.3	<u>Maio de 2014.....</u>	259
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	271
	REFERÊNCIAS.....	275
	APÊNDICE A – Roteiro de perguntas.....	285
	ANEXO A – Proposta de Regimento Interno do Comitê de Acompanhamento do PAC – Manguinhos	286

INTRODUÇÃO

Problema, objetivos e hipóteses

Então é o seguinte: é interesse das empreiteiras, e é público, de que existe negociações entre os gestores públicos e as empreiteiras pra poder ter um gerenciamento tal, que execute uma obra, mas que garanta uma reserva financeira [...], e que vá agradar aos interesses dos gestores públicos também, quer seja para sua campanha eleitoral, ou para outros fins mesmo, se apropriando de parte desses recursos. E por outro lado, teria que ter o tráfico do seu lado, então também teria que sair recursos para. Então, por um lado coloca a responsabilidade da interferência no crime, no tráfico. O tráfico tem que se posicionar para que ninguém interfira no processo das obras, então emudece e neutraliza o movimento social pra isso. E por outro lado, as empreiteiras tem que falar assim: “Não, nós não podemos ter a polícia aqui dentro para garantir a integridade física dos trabalhadores, nossa matéria-prima, nossos equipamentos, por que a segurança pública não conseguiu estar presente dentro dos territórios”. No edital da Prefeitura coloca lá muito claro que a responsabilidade é da empreiteira que ganhar o edital, não é da prefeitura. Então as empreiteiras sabem como agir nesse momento, então negociam a partir das lideranças comunitárias, com ou diretamente com eles, então vê parcela de recursos. Diziam que Manguinhos era de 30 mil reais todo mês, pra um lado do tráfico e outro lado do tráfico 15 mil, então em três anos isso dá um milhão de reais, fora a contratação de pessoas, fora repasse, enfim, tem diversas falas a respeito (Entrevista feita com Amélia sobre as obras do PAC Manguinhos).

O trecho de entrevista acima fala de relações estabelecidas entre agentes de governo, traficantes e pessoas ligadas a eles, e seus rebatimentos sobre a vida de moradores de favela, em uma conjuntura em que grandes volumes de recursos públicos foram investidos em Manguinhos. O problema que proponho analisar nesta tese diz respeito aos procedimentos governamentais adotados na execução de duas políticas públicas, ou “ações de governo” (LIMA, 2012, p. 159), voltadas para as favelas cariocas: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na modalidade assentamentos urbanos, e a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), ambos iniciados na cidade do Rio de Janeiro no ano de 2008.

Tomo como pressuposto da análise que por meio dessas intervenções emergem características importantes sobre os procedimentos de gestão de populações em espaços considerados como “margens” da cidade, isto é, locais onde é possível atuar na fronteira do legal e do ilegal, a partir de estratégias de governamentalidade baseadas em dois dispositivos centrais: controle e ilegalismos.

Utilizo o conceito de *dispositivo* a partir da definição feita por Foucault (2004), em *Microfísica do poder*: a rede de relações que se estabelece entre um conjunto heterogêneo, que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas.

A natureza da relação entre esses elementos se define pela modificação de suas funções, “em suma, o dito e o não dito são elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre esses elementos” (FOUCAULT, 2004, p. 244). Esta rede de elementos serve tanto para mascarar quanto para ressignificar práticas, dando a elas acesso a um novo campo de racionalidade. Portanto, os dispositivos são permeados por um jogo que modifica posições funções (FOUCAULT, 2004, p. 244).

Pela sua plasticidade e adaptação, os dispositivos adquirem uma função estratégica dominante em determinados momentos históricos. Esse aspecto é essencial para compreender como os ilegalismos e o controle aparecem em cada contexto analisado nesta tese, sua forma estratégica de utilização e seus impactos na correlação de forças entre os atores.

Dispositivos que são baseados em ilegalismos (FOUCAULT, 2013) traduzem a existência de práticas seletivas, geridas de forma diferenciada, ainda que por dentro da legalidade. Tratar de forma distinta os aspectos da legalidade mostra que os procedimentos comumente interpretados como disfunção fazem parte do próprio exercício de governo (HIRATA, 2014, p. 101).

A respeito dos dispositivos marcados pelo controle, os aportes teóricos foucaultianos aqui adotados – governamentalidade e ilegalismos – trazem essa dimensão como um aspecto central em suas definições. Contudo, a discussão feita por David Garland (2008), sobre o surgimento de uma “cultura do controle” apresenta importantes achados para adensar essa discussão. Ao analisar comparativamente o contexto norte-americano e europeu, Garland (2008) analisa uma série de medidas através de elementos como o policiamento comunitário, a sujeição das instâncias governamentais à opinião pública, o aumento do encarceramento e do poder punitivo do Estado em profunda articulação com setores privados, muito semelhantes ao contexto brasileiro. Suas considerações denotam uma mudança significativa nas práticas do controle do crime que se espalham cada vez mais pelo ordenamento social.

Neste enquadramento, em que dois tipos de dispositivos marcados por ilegalismos e controle são adotados para analisar as ações de governo, o conceito de *antropologia das margens do estado*, proposto por Veena Das e Deborah Poole (2008) aparece como um aporte teórico capaz de apreender a atuação prática do Estado, situada no tempo e no espaço. O pressuposto de que o Estado não é um objeto fixo e homogêneo, solidifica o argumento defendido pelas autoras de que a compreensão do funcionamento do Estado pressupõe a análise de suas práticas, especialmente em lugares onde a lei pode ser inconstante e variar de acordo com ação de seus representantes.

Tendo como método principal a etnografia, as autoras propõem um corte epistemológico com a ideia de Estado enquanto forma administrativa de organização política racionalizada, pressuposto que define como incompletos aqueles estados que destoam do arquétipo ocidental europeu. Em concordância com os ilegalismos de Foucault, aqui as incompletudes são vistas como partes fundamentais da compreensão do próprio Estado, inclusive no modelo europeu, visto como completo (DAS; POOLE, 2008, p. 20).

A relação entre a violência e as funções ordenadoras do Estado também aparece como questão fundamental para entender a temática das margens. Recuperando a noção weberiana que define o Estado como monopólio legítimo da força para aplicação da ordem e ente que substitui a vingança pessoal pelo governo da lei, as autoras argumentam que inerente a esta concepção está a definição dos limites e espaços incluídos ou excluídos do Estado pela lei. Esta definição tratou como ilegítimas outras formas de violência que se assemelhavam ao controle do Estado, por ameaçarem o domínio da organização racional (DAS; POOLE, 2008, pp. 23-24).

Contrapondo-se aos limites desta definição, Das e Poole (2008) evocam a noção de Estado de natureza, tal como imaginada pelos primeiros pensadores, como substrato para compreender a ideia de margens enquanto espaço onde o Estado está sendo constantemente redefinido nos seus modos de governar e legislar; espaços de práticas onde a própria ideia de monopólio da violência é colocada em xeque:

Situados siempre en los márgenes de lo que se acepta como incuestionable control del estado, los márgenes que exploramos en este libro son simultáneamente sitios en donde la naturaleza puede ser imaginada como salvaje y descontrolada y donde el estado está constantemente redefiniendo sus modos de gobernar y de legislar. Estos sitios no son meramente territoriales: son también (y quizás sea éste su aspecto más importante) sitios de práctica en los que la ley y otras prácticas estatales son colonizadas mediante otras formas de regulación que emanan de las necesidades apremiantes de las poblaciones, con el fin de asegurar la supervivencia política y económica (DAS; POOLE, 2008, p. 24).

Os dois dispositivos que identifiquei como relevantes para analisar a atuação do Estado na execução de políticas públicas em favelas também possuem estreita relação com o tema da violência, que aparece de forma recorrente nos discursos sobre o ordenamento da cidade do Rio de Janeiro, isto é, ilegalismos e controle se relacionam intimamente com a temática da violência urbana.

De acordo com Machado da Silva (2012), o período de promulgação da Constituição Federal de 1988 inaugura no Brasil a gramática dos direitos em contraposição àquela que organizava prático-moralmente o regime militar. Contudo, é no início desta mesma década que se consolida o que o autor chama de “linguagem da violência urbana”, que traz para o centro

do debate público o “controle das relações interpessoais indispensáveis à continuidade das rotinas cotidianas”, debate que até então estava em segundo plano. Essa mudança de linguagem¹ pode ser observada através dos rebatimentos nas práticas policiais, que reduziram cada vez mais o debate da segurança pública à dimensão repressiva do controle (SILVA, 2012, pp. 117-118).

Partindo desses pressupostos, é possível perguntar: reconhecendo na atuação dos governos mecanismos e procedimentos que estão sob o signo da ilegalidade e do controle, quais os impactos da sua territorialização sobre as dinâmicas e os atores locais? Acredito que o estudo de caso é uma via interessante para aprofundar a reflexão sobre como a execução de ações de governo se relacionam intimamente com a adoção de práticas de “margem”, e que Manguinhos, complexo de favelas situado na Zona Norte do Rio de Janeiro, é um local possível para desenvolver este tipo de investigação.

Nos últimos oito anos, Manguinhos vem recebendo intervenções do PAC, e mais recentemente o programa das UPPs. Tais iniciativas guardam em comum o ano de 2008, período em que ambas começam a ser executadas na cidade, sob o governo municipal e estadual de políticos filiados ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Mencionar essa convergência partidária na gestão do estado e do município é importante, pois ambos os programas contam com intervenções dos três níveis da gestão pública², e evidenciam a construção de um arranjo político onde as dissidências partidárias deram lugar à imagem de forte integração para execução de grandes obras e investimentos em infraestrutura na cidade e no estado do Rio de Janeiro³.

¹ Tal como a corrente etnometodológica proposta por Garfinkel, o uso feito da linguagem é aqui compreendido como fortemente ligado ao seu contexto de surgimento. As explicações, por exemplo, “estão sujeitas as mesmas contingências circunstanciais e interpretativas que regem as ações para as quais são elas são orientadas. Por que, repetindo, as explicações são ações e o que há nelas de importante é que são usadas num âmbito de maneiras imensamente variado para dirigir os cenários comuns de atividade” (HERITAGE, 1999, p. 359).

² Conforme descrito na página oficial da UPP: “O programa engloba parcerias entre os governos — municipal, estadual e federal — e diferentes atores da sociedade civil organizada. Projetos educacionais, culturais, esportivos, de inserção social e profissional, além de outros voltados à melhoria da infraestrutura, estão sendo realizados nas comunidades por meio de convênios e parcerias firmados entre diferentes segmentos do poder público, iniciativa privada e terceiro setor”. Disponível em: <http://www.upprj.com/index.php/faq>. Acesso em: 10 fev. 2016.

Além disso, o investimento em segurança pública é constantemente associado às prioridades dos moradores de favelas e às justificativas para a aplicação de grandes volumes de recursos financeiros: “As UPPs são vistas como uma vitória. A UPP não é só a força policial. A UPP é também a volta do respeito pelas necessidades da população”, afirmou Dilma Rousseff. Dilma disse também que investir nas favelas foi algo transformador que contribui para a qualidade nas moradias e escola para os jovens e crianças”. Disponível em: <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/dilma-visita-rocinha-e-anuncia-investimento-de-26-bilhoes-para-obras/Rocinha>. Acesso em: 10 fev. 2016.

³ No ano de 2011, durante a cerimônia de inauguração do teleférico do complexo do Alemão, declarou a presidenta Dilma Rousseff: “Quero reconhecer aqui um fato importantíssimo nessa obra. É uma obra de mãos

Além disso, destacar este ponto é interessante na medida em que deixa evidente que para compreender a atuação do Estado na execução destes dois programas é necessário identificar os atores e responsabilidades em cada nível de governo – e fora dele – bem como suas inter-relações. Em Manguinhos, o Programa de Aceleração do Crescimento foi executado tanto pelo governo do estado quanto pelo município, o que em certa medida gerou dubiedades na identificação das responsabilidades do Programa junto aos atores locais e moradores.

Na mesma linha, o programa de pacificação das favelas do Rio de Janeiro contou em algumas ocasiões com intervenções federais – tal como o destacamento de tropas do exército antecedendo a instalação de bases do programa –, financiamentos privados para compra de equipamentos, construção de bases ou convênios para realização de atividades⁴, esta última modalidade visível em todas as favelas com UPPs.

No nível local, esses arranjos ganharam contornos específicos. O início das obras do PAC Manguinhos, em 2008, fez emergir um processo de organização que mobilizou diferentes institucionalidades. Da mesma forma, a instalação da UPP, no ano de 2013, mobilizou antigos e novos atores nas disputas pelo ordenamento político e social do território. É possível dizer que, para cada uma dessas políticas, emerge um tipo específico de cartografia urbana, situada e com variações no tempo e espaço.

Isto significa que a forma como os atores agem não pode ser vista como um dado que prescinde de explicação; mudanças no espaço físico implicam necessariamente em rearranjos políticos, coletivos e individuais. Implicam, portanto, a compreensão da movimentação dos atores em decorrência das dinâmicas socialmente estabelecidas. O mapeamento dos comportamentos, das relações e dos acordos estabelecidos geram configurações de poderes que se assemelham a um quebra-cabeça, onde a combinação dos elementos revela muito mais do que a própria imagem construída, pois é neste processo de “encaixe” que os vetores de força existentes em cada situação ficam aparentes.

Em 2007 são anunciadas as favelas escolhidas para receber os recursos do PAC e Manguinhos está entre elas. A execução das obras já inicia com a construção de um coletivo de moradores que tinha entre seus objetivos articular os diferentes atores presentes no território para exigir das instâncias governamentais maior participação e esclarecimento sobre as obras –

dadas entre os governos do estado, da prefeitura e do governo federal. Vejam que uma obra deste tamanho, de mobilidade urbana, que faz parte... é fruto de uma parceria muito estreita. Uma parceria de interesse que é o povo do Rio de Janeiro, e também o povo aqui do Alemão”. Disponível em: <http://www.blogdealtaneira.com.br/2011/07/presidenta-dilma-inaugura-teleferico-do.html>. Acesso em: 10 fev. 2016.

⁴ Empresas ajudam a financiar a pacificação: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2811201040.htm>. Acesso em: 11 dez. 2015.

O Fórum do Movimento Social para o Desenvolvimento Equitativo e Sustentável de Manguinhos (FMSDES), ou simplesmente Fórum Social de Manguinhos (FSM).

Nesse novo contexto, a linguagem da violência urbana aparece como um pano de fundo fundamental, sem o qual é impossível dimensionar as estratégias estabelecidas por cada ator. As disputas por posições de poder e negociações em torno de *mercadorias políticas*⁵ se transformam em práticas constantes durante o desenvolvimento das ações do PAC.

Com a ocupação militar e a instalação das bases da UPP, em 2013, o ordenamento político, social e espacial modificou não apenas a rotina dos moradores e atores locais, mas também fez emergir novos discursos, ações políticas, disputas de poder e conflitos. Como afirma Machado da Silva (2012, p. 121), as UPPs instauram uma nova conjuntura no processo de manutenção da ordem pública no Rio de Janeiro, que, no entanto, não pode ter seus impactos mensurados de forma homogênea, já que suas características variam em cada contexto.

Por ser uma ação de governo relativamente recente, as dinâmicas ocasionadas por este programa têm variado intensamente, e no momento em que as UPPs passam a fazer parte do território de Manguinhos, ocorrem dois processos simultâneos: o momento de consolidação institucional do programa, ao mesmo tempo que se acirram as críticas a respeito das suas falhas, como descreve Menezes (2015); esse aspecto será extremamente importante para compreender como as relações e as formas de atuação no espaço público se modificaram após a política de “pacificação”.

A análise conjunta dessas duas políticas é interessante, pois permite criar nexos entre as atuais formas de gestão estatal das políticas e programas urbanos, e compreender seus impactos sobre práticas cotidianas. Reafirmo, portanto, o interesse em realizar uma investigação que permita compreender o que tais processos denotam no que tange às ações formuladas para as favelas na atualidade.

Assim como propõe Telles (2010) em seu instigante livro sobre a produção das cidades na sua relação com os aspectos legais e ilegais, pretendo fazer deste estudo uma etnografia das dinâmicas de organização e gestão das favelas, nem sempre aparentes, mas fundamentais para compreender os atuais modos de produzir e gerir cidades. Estes “agenciamentos territorialmente situados” (TELLES, 2010, p. 23) são importantes elementos para deslindar as questões urbanas que atravessam a atual forma de gestão das políticas destinadas às favelas.

A forma como o PAC e a UPP foram executados em Manguinhos faz com que os dispositivos baseados em controle e ilegalismos apareçam nas interações e dinâmicas

⁵ Michel Misse (2007, p. 155) define este conceito como “o conjunto de bens cuja troca se faz sob condição assimétrica, quase sempre compulsória e cujo valor incorpora igualmente custos econômicos e políticos”.

territoriais, modificando diálogos e acordos estabelecidos, bem como as características atribuídas ao próprio Estado, ente responsável pelas intervenções. Compreender como estas dinâmicas constituem-se como partes inerentes à forma-execução destes programas nas favelas e periferias, e descrever os seus impactos nas relações cotidianas locais constituem os principais objetivos da análise.

Sobre os conceitos a serem mobilizados na tese

Existe uma série de processos em curso que complexificam a compreensão da atual forma de gestão dos espaços periféricos das cidades no que tange às ações de governo. O arranjo que proponho para interpretar o ordenamento da vida coletiva nesses espaços pressupõe o estabelecimento de um quadro conceitual que consiga dar conta das especificidades que emergem destes contextos, considerando especialmente as dinâmicas oriundas da relação estabelecida com o Estado, na sua ampla gama de modalidades de presença. Para isso, apresento de maneira detalhada os conceitos de antropologia nas margens do Estado (DAS; POOLE, 2008), de governamentalidade e gestão diferencial dos ilegalismos (FOUCAULT, 1978 e 1997) e de controle (GARLAND, 2008; BATISTA, 2012; WACQUANT, 2010), que serão aqui mobilizados de maneira complementar.

Estado: suas margens, ideias e efeitos

Se a característica da etnografia é compreender os contextos dinâmicos da experiência vivida, e por meio deste procedimento, produzir conhecimentos locais que desafiem a forma naturalizada de conceber o mundo (TEIXEIRA, 2014, p. 39), é impossível desconsiderar tais implicações nas análises das instâncias estatais e de seus modos de gestão. Comumente identificados como uma subdisciplina da ciência política, os estudos sobre políticas públicas no Brasil têm desenvolvido análises importantes sobre o papel das intervenções desenvolvidas pelo Estado (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; MELO, 1999; FREY, 2000; ARRETCHE, 2003; SOUZA, 2003 e 2006).

Contudo, a produção de análises nesta área através de estudos de cunho antropológico vem avançando nos últimos anos, na tentativa de acrescentar às análises já feitas em outros campos, novas chaves interpretativas. Nesse sentido, Souza Lima (2012, p. 560) destaca que, para pensar em políticas públicas ou ações de governo, é necessário considerar as ideias de processo de formação do Estado e de construção da nação como elementos distintos, ainda que

os mesmos estejam entrelaçados. Para o autor, o ideal político de Estado-nação é tantalizante, isto é, difícil de ser alcançado, especialmente pelos Estados neocoloniais que possuem realidades políticas específicas, muitas vezes deixadas de lado, em favor da busca pelo horizonte europeu de formação estatal.

Fazer a separação analítica significa primeiro, afirmar a descrença num Estado-nação consolidado e, em contrapartida, valorizar as dimensões de processo, fluxos e performance que o constituem, bem como a sua atualização nas práticas cotidianas. Além disso, valorizar este tipo de perspectiva no processo de formação do Estado traz para o centro da análise a dimensão cultural e moralizante do Estado. Souza Lima afirma que a relação entre Estado e cultura se complexifica quando as políticas culturais passam a ser consideradas na análise. Assumir esse ponto de vista implica a descrição dos processos históricos singulares e das realidades específicas para além das análises macrosociais (LIMA, 2012, p. 562).

Parto destas formulações para analisar os procedimentos e mecanismos adotados pelo Estado na execução de políticas públicas em favelas. Mais do que apontar os aspectos que destoam do ideal de direito consagrado ou das práticas formalmente instituídas para descrever a atuação estatal, quero salientar as situações em que esses pressupostos aparecem como estando “fora de lugar” e, desta forma, compreender os sentidos práticos do que eles revelam. A abordagem sugerida por Lima (2012) se coaduna com a perspectiva desenvolvida por Das e Poole (2008) para alcançar a materialidade que o Estado adquire nas práticas cotidianas em contextos situados.

O conceito de *margens* empreendido por Das e Poole (2008) tem o intuito de fazer uma nova interpretação das dinâmicas de atuação do Estado⁶. Ele resulta de seminário realizado na *School of American Research*, onde foram debatidas etnografias feitas em diferentes países considerados “ao largo da democracia moderna”. Os trabalhos apresentados mantinham em comum a visão de que nesses locais, a institucionalidade governamental se fazia e refazia a partir de dinâmicas e códigos que, ao invés demonstrarem os atrasos destas sociedades,

⁶ Não é minha intenção fazer uma digressão sobre o conceito de Estado, pois este não é o foco da análise. Contudo, é necessário mencionar que um dos principais expoentes da sociologia que tematiza o Estado moderno é Max Weber (2007, p. 62), que o define como “agrupamento de dominação” detentor do monopólio da violência física legítima. Esta definição possui o mérito de destacar o conceito de Estado como uma construção histórica, na medida em que enfatiza que a relação de dominação decorre da obtenção dos meios materiais de gestão pelos dirigentes e da sua circunscrição territorial do monopólio da violência. Na teoria de dominação desenvolvida por Weber, o Estado não aparece como algo apartado das relações sociais que o envolvem. Bianchi (2014, p. 86) afirma que em outros escritos, Weber concebe o Estado não como um ente e sim como “feixe de relações protagonizadas por indivíduos”, justifica que se baseia na afirmação do autor de que “o Estado consiste numa relação de dominação do homem sobre o homem” (WEBER, 2007, p. 57). Contudo, nas definições correntes sobre o Estado o que sobressai é a separação desta instância do restante da sociedade.

revelavam uma forma peculiar da atuação institucional, que é a produção do Estado como margem.

Uma característica importante dessa perspectiva é a priorização da etnografia como ponto de partida metodológico para repensar o papel do Estado, isto porque as autoras entendem que é através da experiência que se consegue chegar aos domínios da vida social inalcançáveis por outras disciplinas, bem como explicitar os aspectos que transcendem as fronteiras formais utilizadas na compreensão da atuação estatal.

Das discussões acumuladas neste seminário, três noções distintas de margens foram desenvolvidas. A primeira prioriza a ideia de margem como periferia, onde estão localizadas pessoas que são consideradas como insuficientemente socializadas nos marcos da lei. As tecnologias específicas de poder utilizadas pelo Estado para manipular e pacificar tais pessoas são o uso da força e a pedagogia da conversão, esta última no sentido de transformar os sujeitos então considerados indisciplinados em sujeitos legalizados pelo Estado (DAS; POOLE, 2008, p. 24).

A segunda ideia de margem se relaciona com os temas da legibilidade e ilegibilidade. Partindo do pressuposto de que grande parte dos Estados modernos se constrói a partir de práticas escritas que consolidam o seu controle sobre os sujeitos e territórios (pesquisa documental, estatísticas etc.), os estudos antropológicos gestados nesta perspectiva apontam para as diferentes formas, espaços e práticas em que o Estado está sendo continuamente experimentado e desconstruído mediante a ilegibilidade de suas próprias práticas.

A falsificação de documentos, as formas de interação dos sujeitos com os documentos estatais, as interpretações dos usos e da circulação da documentação pessoal, são maneiras pelas quais o uso de documentos escritos, por vias legítimas e ilegítimas, se converte em mecanismos de controle das populações (DAS; POOLE, 2008, p. 25). É através destas práticas de documentação que o Estado gera o que se caracteriza como “efeito de legibilidade”, isto é, uma linguagem e um conhecimento próprio para lidar com as coletividades. O avanço de práticas como essas, onde a (i)legibilidade de determinados grupos está constantemente sendo colocada à prova, mostra o quanto os limites do Estado estão sendo constantemente refeitos.

A terceira forma de conceber a ideia de margens as compreende como o espaço existente entre os corpos, a lei e a disciplina. Filiando-se aos conceitos foucaultianos, as autoras defendem que a noção de biopoder é útil para examinar a forma como o Estado estende seu poder sobre a vida social através da “colonização da lei”, pela disciplina e pela definição de categorias do patológico – dimensões consideradas como essenciais para definir o que as autoras chamam de “Estado biopolítico” (DAS; POOLE, 2008, p. 26). Nesta forma de

representação das margens, o destaque está no papel exercido por aqueles que incorporam as leis do Estado e as transformam nas práticas cotidianas, muitas vezes marcadas pela extraoficialidade. São pessoas que, ao mesmo tempo em que se afastam da legalidade, a refundam na sua forma privada de apropriação da lei:

En nuestras etnografías, la cuestión de los orígenes de la ley emerge no tanto del mito del estado sino más bien en los hombres cuyas habilidades para representar al estado, o hacer cumplir sus leyes, están basadas en el reconocimiento de la impunidad de los mismos para moverse entre la apelación a la ley y las prácticas extrajudiciales, que son claramente representadas como permaneciendo por fuera, o con anterioridad, al estado. Ejemplos de tales figuras incluyen al gamonal peruano o al hombre fuerte local que representa al estado a través de formas incivilizadas y formas de violencia marcadas como ilegales (Poole); las fuerzas paramilitares colombianas que actúan tanto como una extensión del ejército como conductos por donde fluyen el tráfico de armas y de drogas (Sanford); y los mediadores que habitan las fronteras económicas descritas por Roitman. Tales figuras de autoridad local representan simultáneamente formas de poder privado altamente personalizadas y la supuesta autoridad neutral e impersonal del estado. Es precisamente por el hecho de que actúan como representantes del estado que pueden atravesar —y aquí lo turbio— la aparentemente clara separación entre formas de imposición y castigo legales y extraleales (DAS; POOLE, 2008, p. 29).

Uma perspectiva à qual a noção de margens se contrapõe é aquela que interpreta determinadas formas de violência pelo prisma da exceção. Para os antropólogos que enveredam por este tipo de análise, a exceção, típica de contextos de guerra civil, regimes autoritários ou de violência política generalizada, é tratada como uma forma de poder emergente ou uma face aterrorizante dos estados modernos. Indo além desta definição (ainda que inspirada por ela), o conceito de margem se alinha a enfoques sobre exceção que expandem esse conceito para além de contextos circunscritos no tempo e no espaço. Uma das considerações importantes trazidas por estes enfoques é a feita por Agamben (2002), quando relaciona a importância da lei na constituição de certos corpos como matáveis através do conceito de *vida nua*.

O que importa reter desse debate é que as autoras se influenciam por uma das possibilidades de compreensão desse conceito – a vida nua como uma ameaça que se mantém em suspenso e que pode recair sobre qualquer cidadão – para elaborar o conceito de margens como um espaço que atravessa o próprio Estado “no tanto como un stio que queda fuera del estado, sino más bien como ríos que fluyen al interior y a través de su cuerpo” (DAS; POOLE, 2008, p. 29).

Desta forma, fica evidente que a diferença das autoras com o conceito de exceção cunhado por Agamben está na cotidianidade das práticas consideradas como exceção. Aqui as margens se fazem a partir da redefinição constante das práticas que se apresentam como extrajudiciais ou fora do Estado. Esta redefinição se materializa tanto na produção dos corpos

matáveis, quanto nos poderes encarnados em figuras que gozam de certa imunidade jurídica, já que se constituem por fora da lei ou são anteriores a ela, tal como a polícia ou o chefe local.

Para além de demonstrarem a íntima relação entre o Estado e a exceção da lei, as margens são espaços onde é possível enxergar uma atuação criativa. Com isto, Das e Poole (2008) querem ressaltar que estes espaços instituem formas alternativas de ação econômica e política, o que ajuda a compreender as formas pelas quais as populações reagem aos vários tipos de práticas de saber/poder que os tornam patologizados.

Deste modo, as margens podem oferecer uma análise interessante sobre os meios para assegurar a sobrevivência ou para buscar justiça na vida diária (DAS; POOLE, 2008, p. 35). É aqui que se encontra o caráter criativo das margens: por não se constituírem como espaços (territorial e de prática) homogêneos, é que as mesmas conseguem colocar em xeque a solidez comumente atribuída ao Estado. São as regras criadas nas “bordas” da lei, ou formas de atuação que são caracterizadas pela ilegalidade, mas que do ponto de vista dos atores, são interpretados como vantagens, onde uma outra concepção de Estado pode ser experimentada. É importante dizer também que o aporte teórico proposto pelas autoras pode trazer importantes contribuições para o debate já consagrado sobre o caráter da democracia brasileira.

Duas outras abordagens também apontam para a importância de desconstruir a solidez e a homogeneidade atribuída ao Estado. De maneiras distintas, estes autores contribuem para o aprofundamento das análises que desenvolvo nesta tese. O primeiro deles é Philip Abrams (1988), que discorre sobre o conceito de *estado-ideia*, e o segundo é Timothy Mitchell (2006), que trabalha o conceito de *efeito de estado*.

Buscando enfrentar as dicotomias inerentes às definições de Estado e as dificuldades que as mesmas acarretam para uma análise mais profícua sobre o Estado, Abrams (1988) debate com as correntes marxistas e da sociologia política para apresentar o conceito de estado-ideia⁷. Segundo o autor, estas duas correntes de pensamento, apesar de possuírem perspectivas distintas sobre o papel do estado, mantêm em comum a separação entre a sociedade e o estado. Esta separação sugeriria a existência de uma realidade oculta na vida política, “una institucionalización del poder político entre bastidores” (ABRAMS, 1988, p. 83) que representaria o próprio poder do estado, enquanto entidade autônoma e distinta.

Abrams avança na noção de que existe uma ilusão que constrói sobre o que de fato seja o estado. Nesse sentido, para o entendimento do real sentido do estado é preciso deixar de tratá-lo como algo material e abordá-lo como uma ideia (ABRAMS, 1988, p. 93).

⁷ O uso em minúscula respeita a opção feita pelo autor, de manter a intenção “desmistificadora” do conceito (ABRAMS, 1988, p. 79).

Mi sugerencia no es tan radical. Simplemente proponho que debemos abandonar el estado como objeto material de estudio, ya sea concreto o abstracto, mientras seguimos considerando la idea del estado con extrema seriedad.

O estado mascara os diferentes interesses que o integram na tentativa de reificar uma imagem ilusória da separação entre interesses públicos e privados. Nesse sentido, Abrams afirma que o estado pode ser entendido como uma apresentação enganosa coletiva própria das sociedades capitalistas (ABRAMS, 1988, p. 93), onde a apresentação do estado é singularmente ubíqua, opaca e confusa, envolvendo a separação das relações econômicas e políticas, a obliteração da relevância ou da adequação da classe dentro das relações políticas e a proclamação do político como esfera autônoma de unificação social (ABRAMS, 1988, p. 95).

Concordando com análises weberianas, Abrams (1988) também afirma que esta forma ideológica de conceber o estado o torna um “exercício de legitimação”, uma forma de “dominação desinteressada” cujo principal efeito é a “legitimação do ilegítimo”, principalmente para que as instituições que compõem o “sistema de estado” – ideia que Abrams retira de Miliband⁸ – apareçam como expressões integradas de interesses comuns (ABRAMS, 1988, p. 94). Essa unidade, fugazmente constituída e relacionada a assuntos transitórios seria ocultada, gerando um dos principais efeitos da ideia de estado:

(...) la postulación del estado en las sociedades capitalistas sirve, en mi opinión, no sólo para impedir la percepción de nuestro propio cautiverio ideológico sino, de manera más inmediata, para oscurecer una característica del poder político institucionalizado, el sistema-de-estado, que de otra manera sería perceptible, atraería nuestra atención y probaría ser la fuente de la comprensión clara del tipo de poder que es el poder político institucionalizado. Me refiero a la real desunión del poder político. Es eso, sobre todo, lo que la idea de estado oculta. El estado es el símbolo unificado de una desunión real (ABRAMS, 1988, p. 96).

Portanto, reconhecer a ideia de estado como um poder ideológico e analisá-la buscando a desmitificação da sua imagem de unidade, moralidade e independência é uma tarefa fundamental para entender os reais sentidos da sua existência do estado. Seguindo esta linha de pensamento, Mitchell (2006) discute a importância da coerência gerada pela noção do estado-ideia, e investiga como são criadas as fronteiras que definem o estado como um aparelho exterior, com limites definidos.

O autor parte da afirmativa de Foucault de que, para entender o funcionamento dos mecanismos de poder em seus detalhes e complexidades, é preciso ir além da análise do aparelho do Estado e investigar como o poder se processa por meios de finos canais e de forma

⁸ “Miliband, habiendo reconocido a no-entidad del estado, lo substituye por una alternativa muy común entre los científicos sociales a la que domina “el sistema de estado”, un conjunto de intuiciones de control político ejecutivo y de su personal clave, la “élite del estado”: el gobierno, la administración, los militares y la policía, la rama judicial, las asambleas parlamentarias y los gobiernos subcentrales” (ABRAMS, 1988, p. 89).

ambígua (MITCHELL, 2006, p. 169). Mitchell se afasta da definição weberiana de estado, considerando que ela não consegue explicitar como os reais contornos do estado estão sendo desenhados, e foca sua análise na produção da separação entre estado e sociedade.

O autor cita como exemplo a relação entre o governo americano e o consórcio de empresas petrolíferas *Arabian-American Oil Company* (Aramco), que possuía direitos exclusivos de exploração do petróleo na Arábia Saudita. A exigência do aumento do preço do pagamento dos *royalties* para os sauditas após a Segunda Guerra Mundial revelou a existência de um arranjo entre poder público e empresa privada extremamente útil para a manutenção dos interesses empresariais.

After World War II, the Saudis demanded that their royalty payment from Aramco be increased from 12 percent to 50 percent of profits. Unwilling either to cut its profits or to raise the price of oil, Aramco arranged for the increase in royalty to be paid not by the company but in effect by US taxpayers. The Department of State, anxious to subsidize the pro-American Saudi monarchy, helped arrange for Aramco to evade US tax law by treating the royalty as though it were a direct foreign tax, paid not from the company's profits but from the taxes it owed to the US Treasury (ANDERSON apud MITCHELL, 2006, p. 175).

Para Mitchell, o caso demonstra como os mecanismos institucionais da ordem moderna nunca se encontram confinados dentro dos limites do que é formalmente reconhecido como estado, o que reafirma a ideia de que os limites que lhe são atribuídos não demarcam seu verdadeiro exterior. Contudo, o aspecto importante desse exemplo é a demonstração de que a demarcação entre estado e sociedade não é uma mera linha ilusória, mas sim um mecanismo que gera “recursos de poder” (MITCHELL, 2006, p. 175). Mitchell também diz que a existência das leis revela práticas semelhantes, na medida em que o sistema legal estabelece uma linha divisória entre a estrutura jurídica e a sociedade: “In practice we tend to simplify the distinction by thinking of the law as an abstract code and society as the realm of its practical application” (MITCHELL, 2006, p. 176).

Da mesma forma, ele observa como se produz uma linha divisória imaginária a respeito da ideia de economia enquanto um campo autônomo e dissociado do estado. Mitchell mostra que a distinção entre estado e economia emerge entre os anos 1920 e 1930, em um momento em que as fronteiras entre essas duas instâncias ficam cada vez mais difíceis de serem estabelecidas.

Curiously, as the new distinction between state and economy emerged from the 1920s and 1930s onward, so-called economic processes and institutions became increasingly difficult to distinguish in practice from those of government or the state. With the collapse of the gold standard and the consolidation of central banks and reserve systems, money came to acquire its value as part of a “political” as much as an “economic” process. State bureaucracies gradually became the economy's largest employer, spender, borrower, and saver. (MITCHELL, 2006, pp. 183).

Mitchell debate as definições de Foucault sobre os meios pelos quais o poder é exercido no estado moderno e as suas implicações para avançar nos debates sobre a produção desta forma binária de compreensão do estado. Nesse sentido, o poder disciplinar tal como desenvolvido por Foucault teria o mérito de identificar formas de poder que não são exercidas através de um constrangimento exterior ao indivíduo; o papel da disciplina faz com que o poder seja imiscuído nos processos sociais, no interior das organizações e que teria impactos na constituição de um sujeito cuja individualidade é produto das normas exercidas no interior das instituições.

A normatização disciplinar foucaultiana também se relaciona com o surgimento da população, entendida como fenômeno característico do estado moderno, e por meio da qual novas técnicas de disciplinas serão exercidas. Partindo desses achados Foucault desenvolve a noção de governo, que mais do que formas institucionais, traz à tona processos e métodos mais amplos de controle racionalizado, e por isso mesmo a imagem do estado enquanto ente racional e unificado perde o seu sentido (MITCHELL, 2006, p. 179).

Ainda que Mitchell concorde com as assertivas de Foucault, ele considera que elas não explicam a manutenção da imagem de unidade do estado, pois as relações de poder discutidas por Foucault também acabam assumindo a aparência de estruturas externas (MITCHELL, 2006, p. 180). A reificação dessa dimensão estrutural é o que leva Mitchell a analisar o estado como um *efeito*, aparentemente metafísico, de práticas que faz com que tais estruturas pareçam existir (MITCHELL, 2006, p. 180).

Para que seja produzida uma nova abordagem sobre o estado e a sua relação com a sociedade, o autor define cinco proposições fundamentais. A primeira delas, tal como já foi enunciada por Abrams (1988), é o abandono do estado como uma entidade independente, a despeito da forma que venha a assumir. Ao mesmo tempo – e esse é o segundo ponto – é fundamental levar a sério a distinção entre estado e sociedade e entre estado e economia, e analisá-la em termos históricos.

O terceiro ponto é não apreender o estado como um fenômeno de tomada de decisões, o que acaba reificando a distinção analisada que coloca estado de um lado e sociedade e economia de outro. Os dois últimos pontos abordam de forma clara a defesa de Mitchell sobre a ideia de *efeito de estado*. Na quarta proposição Mitchell diz que o estado deve ser tratado como um efeito dos processos mundanos de organização espacial, arranjos temporais, especificação funcional, supervisão e vigilância e representação que cria a aparência de um mundo fundamentalmente dividido em estado e sociedade ou estado e economia: “The essence of modern politics is not policies formed on one side of this division being applied to or shaped

by the other, but the producing and reproducing of these lines of difference” (MITCHELL, 2006, p. 185).

Por fim, o autor afirma que são os processos descritos acima que criam o efeito de estado não apenas como uma entidade separada da economia ou da sociedade, mas como uma dimensão distinta de códigos, conhecimentos, estrutura, informações, enquadramento, e que se manifesta como uma ideia subjetiva em relação à suposta objetividade do mundo material.

Tanto Abrams (1988) quanto Mitchell (2006) propõem em suas agendas de pesquisa identificar os meios e formas que permitem que o Estado continue sendo visto e apresentado como uma unidade homogênea. O reconhecimento do estado como uma ideia poderosa, evocada a todo o momento como um ente concreto, assim como a compreensão que o efeito de estado se reifica através das práticas da administração pública, são procedimentos fundamentais para a análise que proponho nesta tese.

O Estado tem um papel central em virtude de todo o debate que será elaborado em torno do seu significado para o desenvolvimento de políticas públicas em Manguinhos, bem como pelo fato dele ser constantemente mobilizado como presença e ausência no transcorrer dessas intervenções. Portanto, a ambiguidade inerente ao Estado será uma das dimensões em análise nesse trabalho. Como contraponto a todo histórico de formação das favelas de Manguinhos, em grande medida resultante das ações de governo, as obras do PAC marcam simbolicamente a “chegada” do Estado em Manguinhos.

A discussão feita por estes autores é interessante e complementa os achados de Das e Poole (2008). É possível reconhecer a existência do estado-ideia, tal como proposto por Abrams, na medida em que, através das observações empíricas, as autoras põem em evidência como, em territórios de margem, o poder ideológico do Estado, mascarado pela “legitimação do ilegítimo” (ABRAMS, 1988, p. 94), aparece como aspecto fundamental das práticas e situações que constituem o próprio Estado. Por outro lado, o acionamento da unidade do Estado é uma atitude constante e que possui *efeitos* importantes na análise dos impactos dos dispositivos de governo sobre os atores.

Por último, cabe destacar que as análises trazidas por estes autores dialogam com o conceito de governamentalidade. A emergência de um determinado tipo de conhecimento, voltado para a gestão das coletividades, dialoga com a importância de olhar para as práticas de governo, isto é, os procedimentos adotados pelo Estado. Foucault é um dos precursores da literatura que demarca o surgimento de novos modelos de governo a partir da criação da ideia de população.

Numa de suas aulas (1978), ele discorre sobre as novas tecnologias de governo empregadas com o surgimento da população em finais do século XVII. É somente com o surgimento de problemas específicos relacionados a este novo ator que o Estado elege um público-alvo, um objetivo-fim e uma forma de governo específica, assunto que abordo na próxima seção.

Governamentalidade

A percepção de que é a partir das práticas de governos que se torna possível identificar o funcionamento do Estado fez com que Foucault se detivesse sobre as mudanças que ocorreram na virada do século XVII para o século XVIII na elaboração do conceito de governamentalidade. O conceito aparece pela primeira vez na obra de Foucault em um de suas aulas ministradas do *College de France* no ano de 1978, na qual abordava o tema do governo.

Fazendo um apanhado histórico sobre o tema, Foucault mostra como o governo passou a ser debatido no início do século XVI. Contudo, o ponto de virada para as transformações que influenciariam as atuais formas de gestão governamental ocorre no final do século XVII e início do século XVIII. É neste período que a população aparece como um problema que precisa ser administrado pelo governo através de medidas específicas. A expansão demográfica do século XVII, a abundância monetária, o aumento da produção agrícola, são transformações que se relacionam diretamente com o desbloqueio da arte de governar e com o surgimento do problema da população. É a partir desta nova conjuntura que a dimensão do governo pode, enfim, ser pensada fora do quadro jurídico da soberania. O surgimento da população em fins do século XVII é, portanto, o marco estrutural que determina a mudança na forma de governo.

Três dinâmicas são importantes para entender o surgimento da população. Na primeira, é a população que permite eliminar o modelo de família e concentrar a noção de economia em outra coisa – a família deixa de ser objeto de governo por excelência para se fixar no interior da população, como segmento e instrumento privilegiado, e a população que faz com que a estatística comece a revelar pouco a pouco as características regulares da população que não são redutíveis à família (número de mortos, número de doentes, regularidade dos acidentes). Na segunda, a população aparecerá como objetivo final do governo, mas também como sujeito de suas necessidades e aspirações – tanto o interesse de cada indivíduo que constitui a população, como o interesse geral são alvo do governo da população. Na terceira, a constituição do saber de governo está atrelada ao saber sobre os processos referentes à população em sentido lato, o que Foucault chama de chama “economia”:

Em suma, a passagem de uma arte de governo para uma ciência política, de um regime dominado pela estrutura da soberania para um regime dominado pelas técnicas de governo, ocorre no século XVIII em torno da população e, por conseguinte, em torno do nascimento da economia política (FOUCAULT, 2004, p. 290).

Foucault mostra ainda que o advento de uma nova forma de governo não eliminou o problema da soberania. Ele menciona dois textos de Rousseau (“Economia Política da Enciclopédia” e “O Contrato Social”) para mostrar como o problema da soberania na verdade se agudiza e vira o centro das discussões. A disciplina (característica de instituições como a escola, as oficinas, o exército etc.) também não é eliminada nesta nova forma de governar, já que ela passa a ser ainda mais procurada a partir do momento em que a população passa a ser gerida; e gerir a população significa geri-la nos seus detalhes (FOUCAULT, 2004, p. 291). Por isso, Foucault ressalta que não há a substituição de um modelo de gestão por outro e, sim, uma triangulação de modelos – soberania-disciplina-gestão governamental – que tem agora na população seu alvo e nos dispositivos de segurança os seus mecanismos essenciais.

Além do surgimento da população, Foucault aponta outros dois movimentos – o que abala a soberania e coloca em xeque o problema do governo, e o movimento que isola a economia fazendo surgir um novo campo de análise da realidade⁹, a ciência política – que constituem no século XVIII os elementos importantes para que ele pudesse seguir com o estudo do que chamou de governamentalidade:

O que pretendo fazer nesses próximos anos é uma história da governamentalidade. E com essa palavra quero dizer três coisas:

1. O conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permite exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança.
2. A tendência que em todo o Ocidente conduziu incessantemente, durante muito tempo, à preeminência deste tipo de poder, que se pode chamar de governo, sobre todos os outros – soberania, disciplina etc. – e levou ao desenvolvimento de uma série de aparelhos específicos de governo e de um conjunto de saberes.
3. O resultado do processo através do qual o Estado de justiça da Idade Média, que se tornou nos séculos XV e XVI Estado administrativo, foi pouco a pouco governamentalizado (FOUCAULT, 2004, p. 291-292).

À existência deste poder, que possui um saber e um método específico, Foucault contrapõe a supervalorização que é dada ao nascimento do Estado. Para o autor, o Estado é mais uma abstração mitificada do que um ente essencial no desenvolvimento das relações e dos processos essenciais à humanidade: “o que é mais importante para nossa modernidade, para nossa atualidade, não é tanto a estatização da sociedade, mas o que chamaria de governamentalização do Estado” (FOUCAULT, 2004, p. 292).

⁹ Como descrito acima, Mitchell contesta o surgimento da economia neste período e o localizando entre os anos 1920 e 1930.

Portanto, o processo que instituiu um novo procedimento de gerir as pessoas coletivamente, com saberes e instrumentos próprios, é o que marca o mundo ocidental a partir do século XVIII. Para Foucault, o Estado só pode sobreviver graças ao seu processo de governamentalização, procedimento este que faz das técnicas de governo questão política fundamental. A importância das tais técnicas (e táticas) está no fato de que são elas que definem a cada momento o que compete ou não ao Estado, o que está no âmbito do interesse público ou privado, além de seus limites. Toda a extensão do Estado é dada pelas táticas gerais da governamentalidade.

O foco da análise de Foucault está nas técnicas e dispositivos de gestão e não no Estado. O que define este poder de governo não se restringe mais à sua extensão territorial, mas diz respeito, em grande medida, à massa populacional que surge como seu alvo principal. O que instrumentaliza este tipo de gestão é o saber econômico, condensado pela ciência política, e os mecanismos que garantem o seu controle são os dispositivos de segurança.

Segurança e controle, portanto, são elementos que não se distanciam da gestão das populações. As formulações feitas por Foucault geraram inúmeras análises desenvolvendo o tema da governamentalidade em diversos campos de estudo, especialmente para mostrar o espalhamento desta forma de gestão nos espaços institucionalizados – escolas, hospitais etc. Em outro texto o autor reafirma a opção por analisar as “práticas de governamentalidade” e desmistificar a ideia de que o Estado seria uma fonte autônoma de poder:

O Estado nada mais é que o efeito, o perfil, o recorte móvel de uma perpétua estatização, ou de perpétuas estatizações, de transações incessantes que modificam, que deslocam, que subvertem, que fazem deslizar insidiosamente, pouco importa, as fontes de financiamento, as modalidades de investimento, os centros de decisão, as formas e os tipos de controle, as relações entre as autoridades locais, a autoridade central etc. Em suma, o Estado não tem entranhas, como se sabe, não só pelo fato de não ter sentimentos, nem bons nem maus, mas não tem entranhas no sentido de que não tem interior. O Estado não é nada mais que o efeito móvel de um regime de governamentalidades múltiplas (FOUCAULT, 2008, p. 106).

Este conceito me parece interessante por trazer novamente à baía da discussão a importância dos modos de atuação do Estado para gerir e controlar o conjunto da população através dos dispositivos de segurança. É neste sentido que a dimensão do controle, debatida por autores que também se filiam aos conceitos foucaultianos, traz aspectos interessantes para pensar a implementação de mecanismos de governamentalidade sobre os moradores de favelas.

Políticas de controle e gestão dos ilegalismos

O conceito de ilegalismos desenvolvido por Foucault (2013) é importante, na medida em que ajuda a perceber a punição como tecnologia de poder articulada às práticas da sociedade moderna. A prisão aparece como local central no desenvolvimento das disciplinas, controlando atividades, corpos e objetos, mas que tem seus efeitos espalhados para toda a sociedade, através de suas diversas instituições sociais. Para Wacquant (2010), esse processo aparece quando as políticas neoliberais transformaram o sentido da assistência social na direção de políticas penais no tratamento da marginalidade urbana. Segundo Wacquant, a partir do final do século XX se instaura o que Foucault chama de governo de insegurança social, entendido enquanto técnicas e procedimentos destinados a corrigir as condutas dos homens.

Nessa conjuntura, a mercantilização dos bens públicos e o aumento do trabalho precário e sub-remunerado, a criminalização das proteções sociais e o aprofundamento do aparelho punitivo sobre bairros periférico das cidades, aparecem como três tendências de atuação do poder público. As práticas que advêm desse processo, portanto, têm implicações importantes sobre as políticas públicas destinadas às populações pobres e moradoras de áreas precárias.

No Rio de Janeiro, é possível identificar essas práticas ocorrendo nas favelas que possuem bases da UPP, através das formas de controle do trânsito de pessoas, do controle das atividades organizadas por seus moradores e até mesmo das rotinas de circulação. Batista (2009, p. 390) acredita que tais mudanças podem ser associadas ao que ela chama de “adesão subjetiva à barbárie”, isto é, a crescente demanda coletiva por castigo e punição:

A circulação desta cultura, dos papers aos seriados para a TV, tem impedido análises corretas das relações entre classe, lugar e pobreza. A articulação desses dois movimentos, o capital neoliberal que precisa do aumento do controle de força sobre os que estão fora do mercado de trabalho e a infestação de uma cultura policial e prisional norte-americana, produziu um embaçamento e um limite dramático à discussão da “questão criminal” e da questão penitenciária no Brasil. Esses limites propiciaram o que eu chamo de “adesão subjetiva à barbárie” que produz a escalada do Estado policial em todas as suas facetas sombrias: números astronômicos de execuções policiais disfarçadas de autos de resistência, uso da prisão preventiva como rotina, aumento das teias de vigilância e de invasões à privacidade, escárnio das garantias e da defesa como se fossem embaraços antiéticos à busca da segurança pública.

As dimensões elencadas por estes autores são importantes para compreender como as políticas de controle estão presentes, hoje, nos diferentes mecanismos de governamentalidade das populações pobres. Contudo, David Garland (2008) traz importantes comentários sobre o que ele chama de “cultura do controle” que me parecem úteis para aprofundar essa discussão, na medida em que ele colabora para reflexão de como vêm sendo adotados dispositivos baseados no controle nas favelas cariocas. Ainda que o contexto de análise do autor seja distinto daquele sobre o qual me debruço, as suas análises conseguem dialogar com as atuais dinâmicas

que vêm se processando no Brasil no que diz respeito ao controle das condutas e no estabelecimento de penalidades e práticas de controle.

As mudanças no controle do crime que ocorreram na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos no final do século XX foram resultado de um intenso processo de transformações no campo social. Garland argumenta que, se até a década de 1970 existia o entendimento de que a criminalidade era um problema de responsabilidade partilhada com a coletividade, e que para resolvê-la era necessário primar por processos de ressocialização, a nova concepção recolou a pena de morte no debate público e levou ao endurecimento de práticas punitivas pelas instituições policiais e de justiça criminal.

Os anos de 1980 e 1990 testemunharam o retorno à restrição, à adequação dos controles e uma tentativa de conter o novo mundo desordenado. Todavia, a despeito de tais esforços, o tempo não retrocedeu. Não houve retorno para um mundo no qual todos os indivíduos são confinados pelos controles comunitários da identidade de local, do trabalho estável e da unidade familiar sólida. O que aconteceu é que as liberdades individuais conferidas pelas morais e pelos mercados da pós-modernidade foram cercadas por uma estrutura de controles e exclusões, direcionadas àqueles grupos mais desfavorecidos pela dinâmica de mudança econômica e social – os pobres das cidades, os beneficiários da providência e minorias (GARLAND, 2008, p. 416).

Abordando as mudanças que aconteceram nesse novo contexto, Garland fala do surgimento de um policiamento mais “pró-ativo”, o policiamento comunitário, e posteriormente, da intensificação de um policiamento da desordem. Estas são consideradas pelo autor como novas estratégias de redistribuição das práticas policiais, mais ligadas às circunstâncias locais e sensível à pressão pública (GARLAND, 2008, pp. 67-368).

Outra questão desenvolvida pelo autor é a dimensão do envolvimento do terceiro setor nas práticas de policiamento, punição e prevenção. As práticas de controle do crime “se estende para além do Estado, envolvendo os atores e agências da sociedade civil, permitindo que rotinas de controle do crime sejam organizadas e direcionadas ao longo das agências estatais” (GARLAND, 2008, p. 370).

A proeminência de outros atores no gerenciamento das ações de segurança pública é interessante para pensar no contexto carioca. Para a execução do programa das UPPs, a necessidade do estabelecimento de parcerias com o setor privado é reiterada a todo o momento pelos agentes públicos. Outra dinâmica que demonstra esse tipo de relação é o financiamento da “Operação Segurança Presente”, semelhante ao projeto de policiamento “Lapa Presente”, desenvolvido pelo governo do estado e financiado pela Federação do Comércio do Estado do

Rio de Janeiro. O programa, com duração de dois anos, custou R\$ 44 milhões e destina-se às áreas do aterro do Flamengo, Lagoa Rodrigo de Freitas e Méier¹⁰.

Outro processo que demonstra a relação entre diferentes atores para o controle do crime é a decrescente autonomia da justiça criminal. Garland afirma que nas últimas décadas esta instância governamental tem estado mais sujeita às ingerências vindas de fora, tal como a opinião pública, que acelera a proposição de novas leis sem consulta prévia e reduz sensivelmente a capacidade de intervenção dos profissionais do sistema penal (GARLAND, 2008, p. 372). A nova “cultura política do controle do crime”, paradoxalmente, admite que “o Estado terá grande presença, preconizando, simultaneamente, que tal presença nunca é suficiente”, o que significa o aumento do poder punitivo do Estado através da aliança com agências não-estatais (GARLAND, 2008, p. 374).

Dois outros processos ainda são citados para a compreensão da cultura política do controle do crime inerentes ao sistema penitenciário: a transformação do previdenciarismo penal, que diminui o foco nas políticas de reabilitação e trata os indivíduos como culpáveis, tendo como centro das preocupações os riscos da proteção ao público (GARLAND, 2008, pp. 377-378); a reinvenção da prisão, que nos Estados Unidos se converteu numa zona de quarentena “na qual os indivíduos supostamente perigosos são segregados em nome da segurança pública” e aqueles que são libertados ficam sujeitos a rigorosos controles, por vezes retornando à prisão por “falharem em cumprir as condições que continuam a restringir a sua liberdade” (GARLAND, 2008, p. 381).

As análises promovidas por Garland conseguem abarcar diferentes dimensões das práticas de controle. Uma das mais importantes, e que transparece nesse último aspecto, é a forma como as políticas governamentais são exercidas cada vez mais em parceria com a iniciativa privada, desmistificando a imagem homogênea de Estado e colocando ênfase nos novos modos de gestão.

Desde 2008, com a implementação das UPPs, a forma de gestão das favelas cariocas tem mudado a partir da implementação de um policiamento dito de proximidade. Nesses espaços, novos dispositivos estão sendo gestados para exercer um controle cada vez maior sobre os corpos, no sentido biopolítico de Foucault, sendo possível identificá-los em diferentes procedimentos – formalização de serviços públicos e privados; disciplinamento das condutas; estabelecimento de normas e regras de gestão do cotidiano – que contribuem para um processo

¹⁰ “Operação policial financiada por empresários cariocas mira moradores de rua”. Disponível em: <http://apublica.org/2016/02/operacao-policial-financiada-por-empresarios-cariocas-mira-moradores-de-rua/>. Acesso em: 10 jan. 2016.

amplo e irrestrito de militarização da vida. Especificamente no que diz respeito a análise das rotinas com a implementação das UPPs, esse serão elementos importantes a serem destacados.

Ainda que não seja possível fazer uma transposição dos conceitos e das análises desenvolvidas por Garland sobre os contextos norte-americano e europeu, as similaridades das dinâmicas processadas nos dois países analisados pelo autor e o caso brasileiro, mais especificamente o carioca, colaboram para a identificação de tendências para a interpretação de dinâmicas que começam a ser desenvolvidas aqui, como o aumento do encarceramento, o papel decisório da mídia no recrudescimento da lei, a relação entre poder público e iniciativa privada na criação de novos dispositivos e como estes procedimento instauram uma nova cultura de controle que se espalha pelo ordenamento social.

Apresentados os fatores que definem a importância do controle para a presente análise, prossigo trazendo para o debate a dimensão dos ilegalismos. Foucault (2013)¹¹ demarca na passagem do século XVII para o século XIX o surgimento de “ilegalismos populares”, um conjunto de práticas até então limitadas a si mesmas que se converteram em inúmeros delitos, em virtudes de “novas formas do direito, rigores da regulamentação e técnicas de vigilância que “faziam se bandear para o outro lado da lei muito indivíduos que, em outras condições, não teriam passado para a criminalidade especializada” (FOUCAULT, 2013, p. 260).

O endurecimento das leis é a base para o surgimento dos ilegalismos, que pela sua variedade são geridos de forma diferenciada, isto é, através de um procedimento de “riscar limites de tolerância, dar terrenos para alguns, fazer pressão sobre outros, de excluir uma parte, de tornar útil outra, de neutralizar estes, de tirar proveito daqueles” (FOUCAULT, 2013, p. 258). A gestão diferencial dos ilegalismos utiliza uma série de mecanismos para diferenciar comportamentos e distinguir as ilegalidades uma das outras.

(...) a existência de uma proibição legal cria em torno dela um campo de práticas ilegais, sobre o qual se chega a exercer controle e a tirar lucro ilícito por meio dos elementos ilegais, mas tornados manejáveis por sua organização em delinquência. Este é um dos instrumentos para gerir e explorar ilegalidades” (FOUCAULT, 2013, p. 265).

¹¹ Cabe mencionar que na tradução para o português o termo foi traduzido como “ilegalidade”. Contudo, adoto o termo “ilegalismo”, baseando-me na explicação feita por Acosta (2004, p. 95. Grifos do autor): “*illégalisme* (que Foucault separa claramente do crime) é a ilegalidade sem nome, que não tem um só e único nome pelo simples fato de que pode ter vários, tantas são as ordens normativas que ela pode transgredir. Se essa interpretação, da qual sou o único responsável, está correta, é relativamente fácil concluir que a utilidade do emprego desse termo se justificaria não pelo sentido que ele propõe (que não é nada transparente), mas, justamente, pela multiplicidade de sentidos que ele possibilita. É para este uso que emprego aqui esse termo. O que explica, ao mesmo tempo, por que não tenho outra escolha do que a de traduzi-lo por “ilegalismo”, em vez de “ilegalidade”, como consta na tradução brasileira de *Surveiller et punir* (FOUCAULT, 1977)”.

Os ilegalismos criam, portanto, um campo de práticas onde formas reconhecidas como legal e ilegalmente aceitas se combinam; onde determinados ilegalismos são punidos e criminalizados e outros, operando sob os mesmos repertórios de práticas, mas tendo com protagonistas atores distintos, serão toleradas, administradas e até mesmo permitidas. Deste ponto de vista, a gestão diferencial dos ilegalismos desloca a “tautológica binaridade legal-ilegal para colocar no centro da investigação os modos como as leis operam” (TELLES; HIRATA, 2010, p. 41).

Daniel Hirata (2012) aborda essa questão a partir da etnografia sobre a operação do sistema de transporte clandestino de peruas em São Paulo. Tendo como ponto de partida a trajetória de Hernandes, perueiro que se estabelece numa linha específica da cidade, Hirata traça os diferentes tipos de negociações que precisam ser feitas, tanto com o poder público quanto com o tráfico de drogas, para manter o funcionamento da cooperativa de transportes. A trajetória de trabalho do protagonista da sua etnografia coincide com as mudanças nos instrumentos de gestão pública que incidiram sobre o sistema de transporte paulista – o processo de privatização do sistema, a precarização do serviço, o crescimento da demanda e a consequente brecha para o surgimento de uma nova forma de transporte.

O trabalho de Hirata mostra como a mediação para manter o serviço das peruas de forma regularizada dependia de três ações fundamentais de Hernandes: a permissão da prefeitura, que variava constantemente as regras de regulamentação e documentação das cooperativas; da negociação para liberação das peruas apreendidas pela fiscalização e do controle dos gastos para pagamento dos funcionários da cooperativa e da segurança da linha, feita pelo tráfico.

Cada um desses níveis de relações compõe o complexo quadro de poderes que subjogavam o funcionamento da cooperativa de Hernandes – de um lado, a regulação de mercado exercida por políticos e funcionários do poder público e, de outro, a coerção do tráfico e/ou grupos de policiais. Hirata mostra, portanto, como os acordos que permitiam o funcionamento do mercado de transporte clandestino em São Paulo criou uma espécie de “poder convergente” (HIRATA, 2012, p. 30), onde o mundo oficial e as práticas extralegais aparecem de forma imbricada e estruturam todo mercado de transporte clandestino, e que possui rebatimentos importantes na ideia que temos de Estado.

Telles (2009; 2010a; 2010b, 2015) é outra autora que aborda de maneira densa as implicações da gestão diferencial dos ilegalismos no meio urbano. Analisando os deslocamentos de fronteiras entre atividades legais e ilegais, a construção de campos de força, o estabelecimento de novos circuitos da economia, entre outros fatores, a autora traça uma verdadeira agenda de pesquisa para a investigação das atuais dinâmicas gestadas nas cidades.

A dimensão da experiência dos atores é um elemento fundamental por meio do qual as suas trajetórias se convertem em “traçados” que informam sobre a “tessitura do espaço urbano” (TELLES, 2010a, p. 17).

A investigação sobre os ilegalismos toma como dado a sua presença nos circuitos da economia formal e informal das cidades. Telles assume que a presença dos “ilegalismos urbanos” não são novidades, mas o interesse de investigação neste novo cenário, em que os problemas urbanos são cada vez mais pautados por um “pragmatismo gestor” (TELLES, 2010a, p. 16), são as conexões e mediações pelas quais os ilegalismos aparecem no cenário urbano, revelando outras escalas e circuitos da economia informal:

Assim, por exemplo, não é incomum encontrar a figura de um trabalhador, homem ou mulher, que trabalha durante o dia (trabalho precário ou não, formal ou não) e, à noite, em meio a proximidades e cumplicidades tecidas em meio a histórias familiares e jogos das reciprocidades locais, pode se dispor de modo episódico (ou não) a enrolar papalotes de cocaína a serem vendidos no ponto de droga instalado em seu bairro, sem por isso se considerar (e ser visto) comprometido com o “mundo do crime” (TELLES, 2010a, p. 27).

As formas como os indivíduos se movimentam promovem uma configuração na qual as relações incertas fazem parte da experiência cotidiana nos centros urbanos. Concordado com Foucault, a autora afirma ainda que a “porosidade” existente entre o legal e o ilegal não significa indiferenciação. As regras formais possuem efeitos de poder e circunscrevem campos de força. O que a sua imiscuidade com os ilegalismos gera é um deslocamento desses campos de força que “se redefinem e se refazem conforma a vigência de formas variadas de controle e, também, sobretudo, dos critérios, procedimentos e dispositivos de incriminação dessas práticas e atividades” (TELLES, 2010a, p. 30). Por isso, nem todos os ilegalismos serão reprimidos e criminalizados, alguns serão vistos como necessários e tolerados, por isso geridos diferencialmente, em termos foucaultianos.

Portanto, distinguir a natureza da transgressão é um aspecto central para entender o funcionamento dos ilegalismos e a sua composição com regras e leis vigentes. Por isso Telles considera que os ilegalismos são além de um instrumento de análise, um “plano de referência” que permite o desenvolvimento de um trabalho de análise que não se restrinja aos modos de objetificação dos ilegalismos (2009, p. 103). É dessa maneira que se pode analisar os efeitos urbanos dos ilegalismos, presente não somente em práticas, mas em objetos, disputas conflitos e jogos de poder.

Citando Agamben, a autora também afirma que através desse tipo de investigação é possível identificar como o Estado se efetiva pelo poder de suspender a própria lei, e que a perspectiva de margens de Das e Poole é um caminho possível para alcançar esse resultado, na

medida em que nesses lugares considerados como margens que são definidos e redefinidos, de acordo com os seus alvos, os espaços onde é possível observar como os ordenamentos sociais são urdidos “nas fronteiras porosas do informal, do ilegal e ilícito” (TELLES, 2010a, p. 118).

É desta forma que abordo os achados de campo descritos nesta tese. A forma como se movimentaram e interagiram os atores que estiveram envolvidos na execução do PAC Manguinhos criou uma configuração de poder permeada por ilegalismos, que a cada situação foram geridos de forma diferenciada. As redes de relações que se configuraram estiveram diretamente relacionadas com a tolerância ou a repressão de práticas, disputas por mercadorias políticas e cargos de poder, conflitos e ameaças.

A trama de relações que emerge dessa conjuntura será analisada tendo como fio condutor a ideia de que em espaços reconhecidos como territórios de margens, a prática dos atores resultará no uso combinado de dispositivos que estarão nas fronteiras porosas da legalidade.

Reconhecendo Manguinhos no contexto das intervenções estatais em favelas

De um território formado por manguezais a um complexo habitado por cerca de 50 mil pessoas. No transcorrer do século XIX ao século XXI, Manguinhos transformou radicalmente sua paisagem. Assim como os bairros do Caju, Maré e Bonsucesso, este espaço fazia parte da Enseada de Inhaúma, um local cercado por pequenas ilhas e mangues, que formava uma espécie de recuo em formato de concha da Baía de Guanabara. A geografia original deste espaço foi desaparecendo com os sucessivos aterramentos das ilhas da região.

construção do Instituto Soroterápico Federal, atual Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que tinha como principal objetivo produzir vacinas contra a febre amarela e peste bubônica.

O processo de construção da atual Fiocruz também deu início às primeiras habitações em Manguinhos. Os funcionários do Instituto, sem condições de arcar com os custos de transporte, ocuparam parte do terreno do Instituto – o morro do Amorim – e construíram suas casas na área hoje conhecida como Parque Oswaldo Cruz. Moradores removidos dos cortiços do centro da cidade também vieram ocupar este lugar durante as décadas subsequentes¹³.

O período que segue é de extrema preocupação com o ordenamento da cidade. A Reforma Pereira Passos e o Plano Agache, este último reconhecido como o primeiro grande estudo sobre a cidade, foram as primeiras intervenções urbanísticas no Rio de Janeiro que produziram políticas específicas para os territórios favelizados e populares da cidade. Iniciada em 1903, a Reforma Pereira Passos baseava-se no discurso médico, jurídico e sanitário e tinha como objetivo moldar a cidade para ser uma grande metrópole “afrancesada”, através da abertura de vias, esgotamento sanitário, medidas de profilaxia direcionadas preferencialmente à população pobre e a retirada das habitações populares do centro, levando ao surgimento das favelas nas zonas afastadas da cidade.

O Plano Agache, encomendado pelo então prefeito Antônio Prado Júnior ao urbanista francês Alfred Agache, foi desenvolvido entre os anos de 1927 e 1930. A intenção de fazer na cidade do Rio de Janeiro uma planificação ordenada, dando funcionalidade específica a cada região, agregando higiene, estética e circulação, tinha uma clara continuidade dos objetivos da reforma anterior. Nesta conjuntura, a função específica de Manguinhos dentro do reordenamento citadino é ser um bairro industrial, como citado pelo próprio plano:

Esses terrenos, que estão ainda em grande parte pantanosos, serão saneados por meios de drenagens e pela canalização dos diversos cursos d'água que os atravessam no seu percurso para a baía onde deságuam. Está igualmente previsto o arrasamento de diferentes colinas da vizinhança, principalmente do morro do Pedregulho, necessário ao aterro da enseada de Manguinhos e dos braços de mar que separam as ilhas da Sapuciaia, Bom Jesus, Pinheiro etc.; o que levará o território destinado a zona industrial para uma superfície de cerca seis quilômetros e meio quadrados. Esses terrenos estão situados entre o bairro de São Christovão e os subúrbios da Leopoldina cujas aglomerações acusam já uma densidade muito apreciável. Do lado oeste, entre a zona industrial e os subúrbios da EFCB, encontra-se uma zona não habitada, em parte encharcada, que compreende os vales dos rios Jacaré, Timbó e Faria. A canalização desses rios, de acordo com a construção de avenidas principais de circulação fornecerá, não somente vastos territórios a serem urbanizados destinando-os muito particularmente às habitações operárias, como facilitará

¹³ Os dados sobre o surgimento das favelas que compõem o complexo de Manguinhos possuem as seguintes fontes de referência: Projeto Território em Transe (<http://www.territorioemtranse.com.br>); portal do Laboratório Territorial de Manguinhos - LTM/Fiocruz (www.conhecendomanguinhos.fiocruz.br) e das publicações História de pessoas e lugares (LTM/FIOCRUZ, 2009) e o Diagnóstico sócio comunitário de Manguinhos (LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS DE MANGUINHOS, 2011).

largamente a relações directas entres os subúrbios precitados e a zona indústria (AGACHE apud PESSOA, 2006, p. 64).

Dentro de um projeto de cidade, Manguinhos tinha como função específica fornecer espaço físico e mão-de-obra necessários ao desenvolvimento industrial. E apesar do Plano Agache não ter sido plenamente desenvolvido nesta região quanto nas demais áreas da cidade, Manguinhos e seu entorno acabaram aglutinando diversas empresas e, conseqüentemente, gerando novas ocupações.

Em 1937, sob a gestão do interventor Henrique Dodsworth, é sancionado o decreto nº. 6.000, em 1º de julho, que define as áreas prioritárias para instalação de novas indústrias, que ficam na margem ocidental da Baía de Guanabara, na margem direita da Estrada de Ferro Central do Brasil (EFCB), ao longo da Linha Auxiliar, desde Del Castilho até o limite noroeste da cidade do Rio de Janeiro, e na faixa ao longo da Estrada de Ferro Rio d'Ouro (ABREU apud PESSOA, p. 69).

Como consequência, data da década de 1940 o novo período de adensamento populacional de Manguinhos, juntamente com o processo de migrações de outras partes do país para os centros urbanos e com o estabelecimento de novas políticas para resolver o “problema da favela”¹⁴. Este é também o período em que surgem as primeiras políticas públicas voltadas para as favelas.

De 1930 em diante, as favelas foram reconhecidas como um problema que precisaria ser controlado pela administração pública (VALLADARES, 2005), tal como descrito no Código de Obras de 1937, onde eram vistas como aberração e deveriam ser substituídas por habitações proletárias (BURGOS, 2006, p. 27). Magalhães (2013, p. 43) também destaca que o reconhecimento da existência da favela a partir da ideia de “ilegalidade” fará parte do imaginário sobre estes locais em outros períodos históricos.

Em 1940 surge a segunda favela de Manguinhos, o Parque Carlos Chagas (ou Varginha), nome que faz referência a um dos primeiros diretores do então Instituto Oswaldo Cruz. Esta favela surge após o processo de retificação dos rios Jacaré e Faria Timbó, ocorrido nos anos de

¹⁴ No Estado Novo, o médico Vítor Tavares de Moura, indicado pelo prefeito Dodsworth, se torna o responsável por resolver o problema das favelas. A partir de seu relatório, a principal medida adotada pelo prefeito foi a construção de Parques Proletários Provisórios, nos bairros da Gávea, Caju e Leblon. Os parques seriam um habitat de transição, que asseguraria a posterior integração dos moradores à vida urbana. E para atingir este fim, equipamentos de lazer, escola, até postos policiais foram criados nestes locais. Contudo, no primeiro recenseamento de favelas, realizado em 1950, tais parques já eram identificados como favelas, o que denota o fracasso de tal política (VALLADARES, 2005, pp. 68-69).

1920¹⁵. Data deste período as grandes obras de urbanização da região, tais como a construção do Aeroclube de Manguinhos¹⁶ (1938) e a atual Avenida Brasil (1939-1946).

No conjunto da cidade, tem início a experiência de construção dos Parques Proletários, que dá origem ao surgimento das primeiras Comissões de Moradores e a transformação do favelado em “ator político”, como desdobramento do contato estabelecido com o poder público (BURGOS, 2006, p. 28). É também durante a década de 1950 que iniciativas de politização do “problema da favela” serão elaboradas, tais como o surgimento do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas (SERFHA), em 1956, a experiência da Cruzada São Sebastião, que entre 1956 e 1960 realizou serviços de melhoria em 12 favelas, além do surgimento em 1957 da Coligação dos Trabalhadores Favelados do Distrito Federal (BURGOS, 2006, p. 30).

Contudo, o governo não deixou de responder à organização dos favelados e ao medo da “ameaça comunista” que pairava sobre as favelas e criou, em 1946, a Fundação Leão XII para prestar assistência social e moral aos habitantes de morros e favelas do Rio de Janeiro (VALLADARES, 2005).

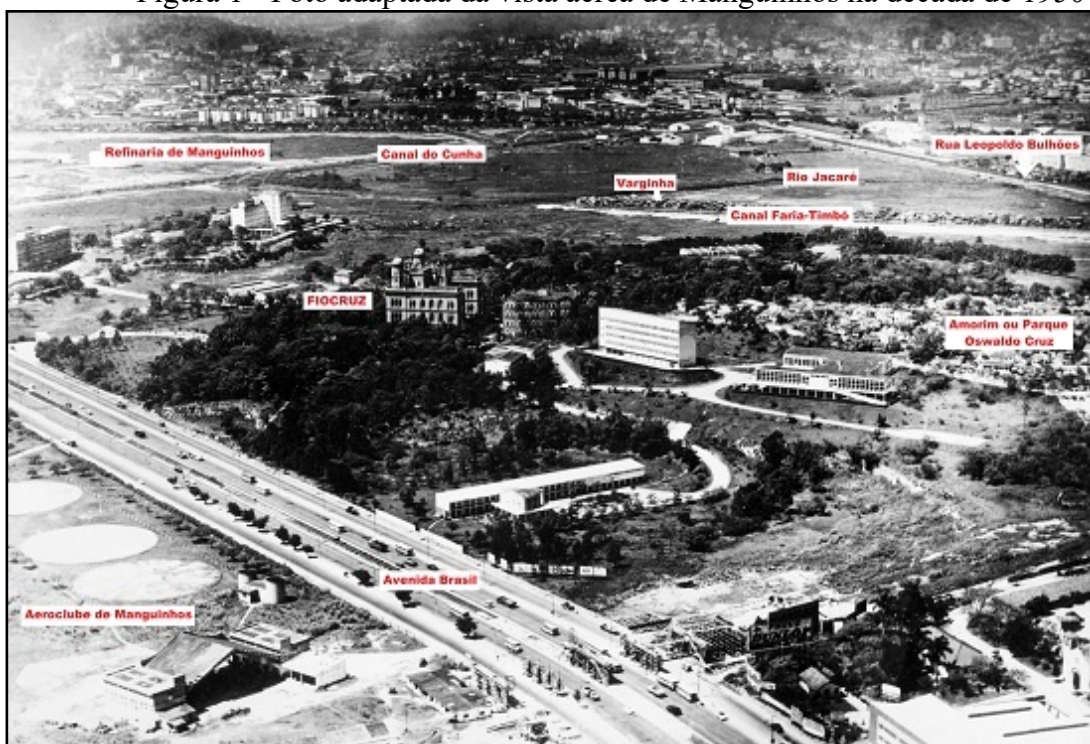
Durante essas duas décadas Manguinhos registra o seu primeiro grande período de adensamento populacional. Surgem quatro novas favelas em Manguinhos: Parque João Goulart, Centro Habitacional Provisório 2 (CHP2) e Vila Turismo, todas em 1951 e Vila União, em 1955. O surgimento das mesmas se relaciona tanto com a política de remoção das favelas da Zonal Sul da cidade, quanto com o processo de migração e a construção dos Parques proletários e Conjuntos Habitacionais provisórios.

O Parque João Goulart surge como moradia provisória para os moradores removidos das favelas do Caju e Cachoeirinha, instalando-se ali em barracos de tábuas. Da mesma forma, o CHP2 foi construído em um primeiro momento para funcionários públicos, garis e bombeiros, mas, posteriormente, acabou recebendo moradores de outras favelas.

¹⁵ Iniciativa que estava prevista dentro dos primeiros projetos de intervenção urbanísticas do Rio de Janeiro – tal como o Plano Agache – que visava o aterramento de vastas áreas de mangue ao redor da Baía de Guanabara. A retificação dos rios é iniciada em 1910 pela Empresa de Melhoramentos da Baixada Fluminense, porém só é finalizada em 1927, enquanto parte do projeto Bairro Industrial de Manguinhos (PESSOA, 2006, pp. 55-60). Formada também por imigrantes de outras regiões do país, esta favela somente se tornou densamente povoada nos anos 1970, quando um novo período de adensamento populacional ocorre em Manguinhos.

¹⁶ Voltado para formação de pilotos, funciona até 1961, quando é construído o Aeroporto do Galeão.

Figura 1 - Foto adaptada da vista aérea de Manguinhos na década de 1950



Fonte: Acervo Território em Transe, 2011.

Neste período, foram construídas em Manguinhos casas de vilas, chamadas de “pioneiras” e conjuntos de prédios com 4 andares pela Companhia Estadual de Habitação, porém pela instabilidade do terreno os mesmos precisaram ser removidos. Em Vila Turismo, os moradores eram provenientes das Ilha de Sapucaia, umas das oito ilhas aterradas para a construção da Cidade Universitária. Vila União destoa desta tradição de remoções provisórias, por ter suas habitações construídas por duas iniciativas públicas. A Casa da Moeda construiu 2 conjuntos de apartamentos para seus funcionários e posteriormente foi construído o Conjunto Habitacional Benfica para os oficiais militares que participaram da II Guerra Mundial, mais conhecido como Ex-combatentes.

Figura 2 - Foto das habitações do Centro Habitacional Provisório 2 (CHP2), em 1950



Fonte: Acervo da COC. Fotografia de Joaquim Pinto da Silva, 1950.

A partir da década de 1950, Manguinhos e seu entorno passam a ser uma região reconhecida pela instalação de indústrias. Em 1954 entra em funcionamento a Refinaria de Manguinhos, e outras empresas também passam a figurar no entorno dessa região, formando um conglomerado industrial. Trindade (2012, pp. 40-41), utiliza a classificação de Heitor Ney Matias da Silva (2008) para identificar os tipos de indústria presentes nesta região: empresas de grande porte e privadas, como CISPERS, GE e Gillette; empresas de pequeno e médio porte, voltadas para produção e consumo interno, tais como empresas de calçado, a Cooperativa Central dos Produtores de Leite (CCPL) e a Company; e um terceiro grupo formado por empresas estatais como a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel).

Com esse processo de industrialização da zona norte da cidade, Manguinhos e seu entorno atualizam as propostas descritas no Plano Agache de fazer desta região um polo industrial. É possível que este processo tenha influenciado na forma de organização dos seus moradores. Cavalcanti (2011, p. 18) mostra que durante a década de 1960 a favela do

Jacarezinho, considerada a maior da cidade, passou a concentrar uma enorme população operária em virtude da proximidade com o local de trabalho, e pelo mesmo motivo, a região passou a desenvolver intensa atividade política e sindical.

Manguinhos vivia, portanto, um período de afluência econômica e de estabilidade populacional. Durante as décadas de 1960 e 1970 não surgiram novas ocupações, o que possui relação com a forma de tratamento dado às favelas nesse período. Se em 1950 havia um amplo processo de mobilização e organização dos favelados, as décadas seguintes registram tanto o declínio dessa mobilização quanto o aumento das remoções. Este período também demarca ideologicamente a associação das favelas à teoria da marginalidade social.

Entendendo a favela como “síntese da não-integração de amplos segmentos da sociedade urbana” (PERLMAN, 1977 p. 98), esta teoria via na marginalidade um impedimento para as mudanças sociais. Um fato importante é o aparecimento da figura do cientista social contribuindo para a análise da pobreza. É neste período que se introduz também a variável renda para a definição da pobreza e se propaga a sua utilização na definição de políticas públicas.

De acordo com Magalhães (2013, p. 54), este novo enquadramento do problema da favela será associado às políticas de remoções promovidas durante os anos 1960, já que as favelas seriam vistas como áreas “marginais” da cidade. Ainda que este período seja marcado por iniciativas de urbanização, e, portanto, oscilações na forma de gestão sobre as favelas, a intensificação das práticas de remoção aparece como marca deste período.

Entre 1962 e 1965 foram construídos conjuntos habitacionais financiados pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID - United States Agency for International Development), dando origem aos conjuntos da Cidade de Deus, Vila Kennedy, Vila Aliança e Esperança. Também utilizando recursos do Usaid, surge em 1967 a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO), que atuou na melhoria de serviços públicos comunitários e a na construção de casas próprias em três favelas: Brás de pina, Morro União e Mata Machado (PERLMAN, 1977; BURGOS, 2006). Contudo, em 1968 esta experiência é substituída pela Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM), criado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), com vistas à remoção das favelas, que definia as favelas como “espaço urbano deformado” e seus moradores como “população alienada da cidade por causa de sua habitação” (BURGOS, 2006, p. 36) razão mais do que necessárias para manutenção das práticas de remoção.

Burgos (2006, p. 38) aponta para dois resultados desse processo: o primeiro deles é o elevado número das operações de remoção – cerca de 100 mil pessoas removidas entre 1968 e 1975, com a destruição de cerca de 60 favelas, o desmantelamento da organização dos

moradores de favelas —, e a continuidade do crescimento das favelas, já que muitos moradores removidos retornavam às favelas após venderem suas casas nos conjuntos habitacionais.

O fim dos anos 1970 e início dos anos 1980, além de configurar um novo momento político no país, com a abertura política após o fim do período de ditadura militar, demarca uma nova forma de abordagem sobre o problema da favela. As estratégias de remoção dão novamente lugar às políticas de urbanização. Duas medidas são importantes nesse sentido: a criação em 1979 pelo BNH do Programa Promorar, que no Rio de Janeiro foi responsável pela execução do Projeto Rio na favela da Maré, a criação, também em 1979, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), que em 1981 desenvolveu o projeto Mutirão, voltado para a urbanização de 15 favelas.

O primeiro governo Brizola também foi um importante fator para consolidar um quadro de permanência e investimentos em urbanização nas favelas, já que a sua plataforma eleitoral esteve extremamente comprometida com os moradores de favelas. Brizola desenvolveu projetos de saneamento básico, recolhimento de lixo, iluminação, além de ter introduzido uma nova política de Direitos Humanos, que pregava uma nova conduta dos policiais militares em favelas (BURGOS, 2006, pp. 41-42).

Esse período de consolidação das favelas converge com os processos de reestruturação produtiva e crise econômica que levaram a desativação de várias indústrias e fábricas da região onde Manguinhos se situa. O interessante é que como este processo também se coaduna com o início da reorganização do crime e sua territorialização nas favelas, boa parte dos argumentos mobilizados pela população, assim como pelos gestores públicos, atribuem à violência o real motivo para o declínio econômico da região.

Na esteira desse processo, data dos anos 1990 e início dos anos 2000 a formação de novas favelas que serão incorporadas ao que hoje é o Complexo de Manguinhos. Um terreno desativado da Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) deu lugar à favela Nelson Mandela em 1990, com habitações construídas pela prefeitura. No ano seguinte, surge a favela Samora Machel, também com habitações construídas pela prefeitura para moradores oriundos de Campo Grande, do Jacarezinho e de Ramos, afetados por enchentes, e também vindos do Parque Carlos Chagas, em virtude de um incêndio.

Em 1995 surge a favela Mandela de Pedra, entre o muro da ECT e parte do terreno da Embratel. No ano de 2001, os moradores tomam a outra parte do terreno da empresa Embratel, dando origem a favela Samora Machel II ou Embratel. Com a desativação da planta da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) surge, em 2002, a favela Vitória de Manguinhos ou Conab, e entre os anos de 2005 e 2007 outra parte do terreno da empresa

Embratel é negociado pela prefeitura para construção de moradias, devido às constantes tentativas de ocupação feita pelos moradores.

Estas favelas formam o bairro de Manguinhos, mas o complexo incorpora ainda as favelas Comunidade Agrícola de Higienópolis, Vila São Pedro e Monsenhor Brito, localizadas no entroncamento da Avenida dos Democráticos, Rua Uranos e Linha Amarela, e a CCPL, localizada na planta desativada da Cooperativa Central dos Produtores de Leite em Benfica¹⁷.

Dados do Censo de 2010 (IBGE, 2012) apontam para a existência de aproximadamente 36.160 pessoas residindo no bairro Manguinhos, e por estimativas feitas pelos grupos de pesquisa e intervenção em Manguinhos¹⁸, cerca de 50 mil fazendo parte do Complexo. O bairro de Manguinhos reúne 12 favelas e o Complexo 16. Manguinhos foi classificado, nas últimas medições do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH, 2000), como tendo o quinto pior índice entre os bairros da cidade.

¹⁷ Ainda não há dados suficientes para traçar o histórico de formação destas favelas. Até mesmo o histórico das favelas que formam o bairro de Manguinhos possui informações controversas nas fontes consultadas. Esta é uma tentativa de síntese, ainda em construção. A favela CCPL teve seus prédios derrubados para a construção de novas habitações como parte da segunda etapa da execução das obras do PAC.

¹⁸ Coordenadoria de Cooperação Social da Fiocruz.

Quadro 1 - Favelas que formam o bairro e o complexo de Manguinhos

FAVELAS DE MANGUINHOS	ANO DE SURGIMENTO E/OU REESTRUTURAÇÃO
Parque Oswaldo Cruz/Morro do Amorim	1901
Comunidade Vila União	1915 e 1955
Parque Carlos Chagas/Varginha	1941
Parque João Goulart	1951
Comunidade Vila Turismo	1951
Centro de Habitação Provisória nº 2 (CHP2)	1951
Conjunto Habitacional Néelson Mandela	1990
Conjunto Habitacional Samora Machel	1991
Comunidade Mandela de Pedra	1995 e 2010
Comunidade Embratel/Samora II	2001
Comunidade Vitória de Manguinhos/ Conab/Cobal	2002
Comunidade/Condomínio CCPL	2005
Comunidade Embratel II/Condomínio Embratel	2007 e 2010
Condomínio DSUP	2010
Comunidade Agrícola de Higienópolis	1992
Vila São Pedro	Década de 1980

Fonte: A autora., 2016.

A formação do complexo de Manguinhos traz à tona o mosaico de iniciativas governamentais sobre o ordenamento do espaço urbano. Do bairro industrial às fábricas ocupadas com fins de moradia, este espaço da cidade adquiriu representações distintas, mas com a marca constante da intervenção do Estado. No início de sua formação, o objetivo governamental era incorporar Manguinhos a um projeto de zoneamento planejado da cidade com fins econômicos, ideia que esteve presente em diferentes documentos voltados para a organização do espaço urbano carioca. Contudo, a mudança na resolução do problema da favela na década de 1930 e a criação dos Conjuntos Habitacionais Provisórios resultam no aumento do número de favelas nas duas décadas seguintes.

É possível reconhecer, portanto, a tendência das ações de governo na produção do espaço em Manguinhos em diversos momentos de sua constituição histórica. A proposta de fazer desta região um bairro industrial pode ter determinado o destino de grandes contingentes populacionais removidos de áreas enobrecidas da cidade, o que foi determinante para seu processo de ocupação.

Quando na década de 1980 esta região passa pelo processo de desindustrialização, algumas dessas plantas industriais são ocupadas para fins de moradia, o que reforça os dados que registram um crescimento continuado da população de Manguinhos. O espaço que servia apenas como moradia para trabalhadores fabris vai paulatinamente adquirindo a função de

moradia precarizada. Este histórico questiona a ideia de um local abandonado, construído sem intervenção do Estado. O poder público se faz presente desde o início da formação de Manguinhos, mas alterou continuamente sua forma de atuação de acordo com os interesses em jogo.

Quando as favelas foram definitivamente incorporadas ao cenário urbano do Rio de Janeiro, novas políticas de urbanização foram implementadas, sendo o Programa Favela-Bairro a iniciativa que marca definitivamente as políticas de “integração das favelas à cidade”. Instituído entre os anos de 1993 e meado dos anos 2000, o programa instaurou a nova política de intervenção do poder público nas favelas, com o objetivo de fazer melhorias nas áreas de infraestrutura urbana, construção de equipamentos e realização de políticas sociais, sem a prática das remoções.

Manguinhos, assim como diversos territórios da cidade, teve algumas de suas favelas na lista das intervenções do Programa¹⁹, mas tais intervenções não resolveram os problemas de infraestrutura. Esta hipótese é referendada pela superposição de políticas de urbanização que o local vem recebendo ao longo dos anos. Além do Favela-Bairro, programas como o Pró-Sanear²⁰, voltado para saneamento básico, foram executados em Manguinhos e receberam avaliação negativa dos moradores²¹.

O Programa de Aceleração do Crescimento constitui uma nova etapa das formas de ocupação do espaço de Manguinhos, que de maneira geral nunca estiveram distanciadas das dinâmicas ocorridas no restante das favelas da cidade ou das políticas de ordenamento da cidade como um todo. O período da sua execução se combina com um processo contraditório de reatualização das práticas de remoções, tal como analisado por Magalhães (2013). As ideias como “caos”, “desordem”, “risco” e “ilegalidade” conformam o que autor chama de “repertório da remoção”, argumentos que são utilizados para por em xeque a existência das favelas na cidade, aludindo à ideia de que existe um “tabu” sobre o tema das remoções. Nesse sentido, este repertório será utilizado como justificativa para a reatualização das práticas que foram característica do tratamento dado às favelas entre os anos 1960 e 1970.

A coexistência das práticas de remoção com grandiosos investimentos em habitação nas favelas demonstra a complexidade do cenário urbano na atualidade. O PAC Manguinhos é uma

¹⁹ Vila Turismo, CHP2, Parque João Goulart e Vila União.

²⁰ De acordo com moradores, executado no ano de 2006.

²¹ De acordo com o relato de moradores e atores locais, o vídeo produzido sobre as enchentes que aconteceram após a execução deste programa, apresentado no seminário “Redução da vulnerabilidade sócio-ambiental na Região Maré Manguinhos na Cidade do Rio de Janeiro”, realizado em 15/12/2006 na Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/Fiocruz), foi de fundamental importância para que os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC-Favelas – fossem executados em Manguinhos.

inflexão importante, pois dentro das iniciativas que estão sendo gestadas de organização e ordenamento do espaço urbano, este Programa aparece como um investimento que visibiliza as favelas no cenário da cidade, ao mesmo tempo em que demonstra a existência de dispositivos de gestão diferenciada dos grupos que ocupam estes espaços.

Talvez seja esse o fio que interligue o retorno das práticas de remoções com os vultosos investimentos em urbanização de favelas. O PAC não deixou de reproduzir as práticas já conhecidas: operou simultaneamente com ações de urbanização e de remoção. Como será visto no decorrer dos próximos capítulos, os principais conflitos entre agentes do Estado e moradores de Manguinhos se instauram partir das remoções para a execução das obras. Ainda que este processo não tenha a mesma proporção das remoções promovidas no restante da cidade, ele é marcado pela ausência de informações, pela falta de diálogo e por desrespeito às normativas legais, práticas comuns à gestão de políticas públicas em favelas cariocas.

Trabalho de campo: os envolvimento e afetos inerentes à pesquisa

Início o relato sobre meu trabalho de campo descrevendo como passei a frequentar o território de Manguinhos, o que remonta a um período bem anterior à pesquisa para esta tese. No início de 2005, quando cursava o quinto período do curso de graduação em Ciências Sociais, comecei a fazer estágio em um núcleo de Saúde e direitos humanos da Fiocruz. No período de dois anos em que cumpria a carga horária de estágio, este núcleo se fundiu com outro, mudando de localização e de enquadramento institucional. Minha função neste período era produzir um boletim sobre Saúde e Direitos Humanos, acompanhar movimentos sociais, participar de discussões sobre temas diversos e fazer atas de reuniões.

No final de 2007, quando finalizei período de estágio, fui convidada para participar de uma pesquisa sobre violação de Direitos Humanos em Manguinhos, na qual deveria tabular os dados para análises posteriores. Aceitar este convite me colocou em contato com pessoas que já tinham uma atuação nas favelas de Manguinhos, o que posteriormente será relevante em minha inserção no campo de pesquisa.

Com o fim deste trabalho, ocorreu também o meu afastamento de Manguinhos. Ainda permanecia como membro do grupo onde anteriormente estagiei, mas participava apenas de reuniões mensais. Esta situação se alterou em 2009, quando fui convidada a participar da criação de um núcleo de Direitos Humanos em uma organização não-governamental com sede em Manguinhos. Foi neste período que me aproximei do coletivo Fórum Social para o

Desenvolvimento Equitativo e Sustentável de Manguinhos, ou como é comumente chamado, Fórum Social de Manguinhos (FSM).

Este coletivo havia sido criado dois anos antes, logo após a divulgação da notícia de que Manguinhos seria uma das favelas que receberia as obras do Programa de Aceleração do Crescimento. Frequentando as reuniões do FSM, passei a ter contato com uma série de pessoas que trabalhavam, moravam ou que, naquele momento, militavam em Manguinhos, principalmente pelo fato das obras do PAC estarem a pleno vapor e isto mobilizar vários atores para acompanhar a sua execução.

Com o passar do tempo, me tornei mais do que uma mera participante das reuniões do coletivo: fazia atas, organizava encontros, redigia documentos. Virei, assim, uma militante de Manguinhos. O meu envolvimento com o local foi se estreitando cada vez mais nos anos seguintes, já que entre 2011 e 2012²² trabalhava, militava e constituía boa parte das minhas relações afetivas em Manguinhos, a ponto de ser reconhecida como “moradora” da favela. Para as funções e objetivos que tinha naquela época, essa identificação me abria muitas portas: pude conhecer diferentes grupos, ter acesso a documentos e compreender as complexas relações que se constituíam naquele território.

Contudo, esse acúmulo construído através da militância e do trabalho em Manguinhos só foram ressignificados como objeto de pesquisa no redesenho de meu projeto de doutorado. Percebi que tinha nas mãos um rico material de pesquisa e senti a necessidade de recontar os fatos que havia testemunhado ou que tinha tomado conhecimento por um prisma que permanecia subsumido, qual seja, o dos mecanismos de poder incrustados nas relações estabelecidas cotidianamente.

No período em que inicio a minha relação com este território, o principal assunto que associava Manguinhos às notícias de jornal era o PAC. O volume de recursos, as obras em curso, os atores mobilizados, as relações criadas e os interesses dos envolvidos faziam com que este tema estivesse sempre sendo discutido nos principais espaços que eu frequentava, especialmente no FSM.

Ainda que no decorrer do tempo – e com a entrega das obras – o destaque sobre o tema fosse ganhando novos contornos e outros temas entrassem na pauta das discussões realizadas sobre Manguinhos, tais como saúde e educação, o PAC continuou sendo um dos principais assuntos debatidos nos espaços de participação local, visto que ainda em 2015 existem obras previstas no primeiro período do Programa que não foram realizadas.

²² Entre 2011 e 2012 trabalhei em outro setor da Fiocruz, tendo como principal função atuar junto aos coletivos que se formavam em Manguinhos, estimulando a participação dos moradores.

Acredito que o único tema que conseguiu alcançar o mesmo grau de importância, do ponto de vista da preocupação e interesse dos diversos atores atuantes em Manguinhos, foi a chegada da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) no ano de 2013. Se com as obras do PAC-Manguinhos meu acompanhamento foi posterior ao início da sua execução, com a instalação das bases da UPP se deu o inverso.

Pude acompanhar com certa proximidade e regularidade os momentos que marcam a sua chegada, bem como estar presente durante as principais situações de tensão ocorrida nestes três anos de “pacificação”. A presença das forças de Segurança Pública em Manguinhos muda significativamente o contexto em que as relações sociais são instituídas; mobiliza os atores por outros ordenamentos e implica na existência de novos mecanismos de gestão e controle.

Portanto, ao vivenciar de perto as mudanças significativas que Manguinhos sofreu no período de oito anos, e por acreditar que estas duas políticas públicas são as principais impulsionadoras de tais mudanças, resolvi desenvolver a tese de doutorado sobre as implicações de tais transformações no cotidiano de seus moradores. Ainda que já existissem trabalhos publicados sobre o PAC em Manguinhos (BATISTA, 2011; TRINDADE, 2012) e vários trabalhos publicados sobre os diversos impactos das UPPs nas favelas do Rio de Janeiro, meu interesse de pesquisa se prendeu às dinâmicas que se encontram subsumidas nas práticas cotidianas que se constituíram nos contextos de implementação de tais programas. Dinâmicas que passam ao largo das análises que optam por não se prender aos meandros da implementação de tais programas. É esse intuito o diferencial da análise que proponho: ter Manguinhos como um estudo de caso das novas formas de gestão dos espaços favelizados da cidade, dando ênfase aos mecanismos e às dinâmicas de poder que permeiam o cotidiano dos atores envolvidos.

Fazer essa mudança em meu objeto de pesquisa – anteriormente meu projeto de pesquisa estava voltado para as modificações ocorridas recentemente na regulamentação do emprego doméstico – gerou uma série de conflitos, que julgo parcialmente resolvidos no momento. O primeiro deles foi como produzir um tipo de conhecimento socialmente relevante levando em consideração o fato de eu ser parte do meu próprio objeto de pesquisa.

Minha primeira preocupação a esse respeito foi obter o respaldo de moradores, amigos e aqueles reconhecidos como “companheiros de luta” para produzir esta pesquisa. Acredito que todos estes anos de vinculação militante ao território produziram uma sólida relação de confiança que não gerou nenhum tipo de constrangimento pelo fato de estar produzindo uma pesquisa que tem como fio condutor o movimento social do qual faço parte. Essa preocupação era bastante presente, pois recorrentemente ouvia de militantes de outras favelas as críticas aos

pesquisadores que, sem nenhum tipo de conhecimento do cotidiano das favelas, produziam análises diametralmente opostas ao que os seus moradores diziam.

Um segundo conflito presente nessa relação de pesquisa foi a dificuldade em produzir uma escrita que conseguisse dar conta desse longo período de trabalho de campo, e que revelasse a minha participação nesse processo. Várias foram as discussões em que essa questão foi tematizada por mim e por outros colegas. Sentia muitas vezes que não conseguiria expor essa dimensão da melhor maneira, pois acabaria caindo numa “escrita militante”, que ao invés de produzir um conhecimento socialmente relevante estaria fazendo uma pesquisa panfletária.

O último, e não menos importante, tensionamento que me preocupava era entrevistar pessoas e descrever fatos que já haviam levado moradores de Manguinhos a serem ameaçados de morte. Essa preocupação, que constantemente vi presente nas situações ocorridas em Manguinhos, também me lembrava das falas de alguns moradores sobre pesquisadores que não tiveram essa mesma preocupação. Além das ameaças de mortes, a minha condição de pesquisadora e militante colocou sobre a produção da tese maiores preocupações sobre a maneira como deveria expor ou não outros fatos, por exemplo os muitos conflitos entre os atores e pessoas presentes que faço menção neste trabalho e que, internamente ao território de Manguinhos, continuam sendo motivos de disputas.

Para resolver estes conflitos que até então pareciam insolúveis, tive a oportunidade de participar de um grupo de pesquisa no Complexo do Alemão, e numa das primeiras reuniões que participei a discussão girava em torno da realização de pesquisas em favelas. No grupo, foi debatido o texto de Jeanne Favret-Saada (2005), que problematiza a forma como os pesquisadores são afetados por seu trabalho de campo. Os apontamentos e as discussões sobre esse texto foram de grande relevância para conseguir me relacionar melhor com o tipo de conhecimento que me dispus a produzir.

No texto, que aborda a pesquisa realizada pela autora sobre feitiçaria, ela mostra como o procedimento de “desmitificação” a respeito do seu não-envolvimento com o campo da pesquisa foi fundamental para transformar a sua experiência de ser afetada pelo campo num processo antropológicamente relevante e fundamental da pesquisa. No texto curto, porém denso, a autora mostra como a sua participação no ritual de desenfeitiçamento se transformou em um mecanismo de conhecimento. A atitude de envolvimento com os rituais desenvolvidos no campo de pesquisa e a relação de comunicação com a experiência nativa foram os procedimentos que possibilitaram a compreensão do significado genuíno do seu objeto de estudo:

Ora, eu estava justamente no lugar do nativo, agitada pelas “sensações, percepções e pelos pensamentos” [...] quando se está em um tal lugar, é-se bombardeado por intensidades específicas (chamemo-las de afetos), que geralmente não são significáveis. Esse lugar e as intensidades que lhe são ligadas têm então que ser experimentados: é a única maneira de aproximá-los [...] ocupar tal lugar afeta-me, quer dizer, mobiliza ou modifica meu próprio estoque de imagens, sem, contudo, instruir-me sobre aquele dos meus parceiros (FRAVERT-SAADA, 2005, p. 158).

As intensidades específicas, isto é, os “afetos”, que acometem o pesquisador que se encontra no lugar do nativo, são sensações que somente podem ser apreendidas pela experimentação. Esse ato de experimentar é o que abre um processo de comunicação específica com os sujeitos do campo.

O protocolo de pesquisa sugerido pela autora para lidar com a dimensão dos “afetos” da pesquisa me pareceram extremamente relevantes para lidar com as questões que se impuseram a mim na pesquisa de campo. O primeiro ponto é o reconhecimento da variedade de comunicações humanas, que não se prende apenas à comunicação verbal, considerada pela autora como o tipo mais pobre. A comunicação não-verbal constitui-se num dado de pesquisa repleto de intensidades e informações sobre a realidade, e, por isso mesmo, precisa ser considerada pelos etnógrafos no seu processo de pesquisa.

Um segundo ponto, que se relaciona a este primeiro, é que o etnógrafo deve considerar as experiências de campo que modificam suas atitudes e pensamentos; o terceiro é o tempo de amadurecimento da experiência de conhecimento: “no momento em que a narramos não podemos compreendê-la. O tempo da análise virá mais tarde”. E, por último, a capacidade de questionamento das certezas científicas a partir da pesquisa de campo (FRAVERT-SAADA, 2005, p. 159).

Portanto, a discussão da autora realizada naquela reunião no Complexo do Alemão abriu para mim um leque de possibilidades com os quais busquei dialogar na produção desse trabalho. Assumir o lugar de onde falo e problematizá-lo foi o primeiro deles. A partir do momento em que consegui lidar melhor com a minha própria existência na produção do objeto que analiso consegui desenvolver melhor as perspectivas de análise aqui expostas. Feitas estas considerações que, longe de darem conta da minha experiência de pesquisa, servem mais como apontamentos das questões que através dela foram suscitadas, descrevo a metodologia utilizada na pesquisa.

O trabalho de pesquisa que realizei foi feito a partir de três fontes principais de dados. A primeira delas foi a participação em diferentes eventos, reuniões e atividades realizadas em Manguinhos e em outros espaços da cidade que envolvia a participação de seus moradores. Outra fonte de dados relevante foram os relatos e informações que obtive através de conversas

informais, que não estão necessariamente descritas na tese, mas constituem parte fundamental da problematização dos dados aqui reproduzidos.

Realizei pesquisas em jornais, principalmente em matérias veiculadas pela internet, utilizadas para referendar e problematizar as informações obtidas no trabalho de campo. Também fiz uso dos documentos, registros de reuniões, cartazes e fotos produzidos pelos próprios atores de Manguinhos, uma fonte riquíssima de dados, através da qual pude identificar argumentos, narrativas, questões e assim apreender a sua importância como “produtores de realidade”. Tal como sugerido por Vianna (2014a, p. 45) “os documentos formam um *corpus* vivo, que se altera e que perfaz novos mundos a cada leitura”. Por esse motivo, os documentos produzidos pelo Fórum Social de Manguinhos aparecerão em diferentes momentos, para demonstrar processos de mudança, a existência de conflitos e como mecanismo para exposição de posicionamentos.

Por último, também realizei entrevistas em profundidade, algumas com mais de três encontros, com atores-chave, isto é, que estiveram diretamente implicados com o processo de execução do PAC e da UPP, para problematizar os achados de campo e, principalmente, analisar as percepções a respeito desses dois programas. Com exceção das figuras públicas e das mães de vítima da violência de estado, que por uma opção pessoal mantive os nomes verdadeiros como forma de contribuição à sua militância política, todos os demais nomes de entrevistados citados são fictícios, para preservação da sua identidade.

Os percursos da investigação: estrutura da tese

Optei por desenvolver esta parte empírica da pesquisa a partir de cenas marcantes, isto é, episódios que joguei relevantes para compreender os jogos de poder e as relações que se estabeleceram neste campo de pesquisa. A impossibilidade de desenvolver narrativas longitudinais que possam dar conta dos processos que estão em constante transformação – isto por que em 2015 ainda estavam sendo executadas obras sob a responsabilidade da primeira etapa do PAC e o programa das UPPs sendo executado a pleno vapor – fez com que a opção por descrever os *fragmentos* desses processos aparecesse como a mais interessante. Ainda que promova uma escolha aleatória dentre tantos outros dados que compõem o trabalho de campo, os fragmentos aqui elencados são percebidos como pontos densos de significados, e por isso mesmo, relevantes para compreender jogos de poder e de linguagem que emergem da pesquisa.

Desenvolvo esta tese em duas partes. A primeira é composta por três capítulos que abordam o processo de execução do PAC em Manguinhos. O primeiro capítulo apresenta o

Programa de Aceleração do Crescimento, os investimentos realizados em Manguinhos e aborda dois períodos de tempo distintos.

O primeiro deles é a configuração social e política que conformava o território de Manguinhos antes das obras do PAC. Fazer memória das iniciativas, instituições e relações existentes antes dessa intervenção ajudará a dimensionar os impactos e as transformações que ocorreram no momento posterior, além de identificar continuidades e rupturas nas práticas dos atores. O segundo período, entre os anos de 2006 e 2007, mostra como ocorreram as disputas em torno da versão que legitima a escolha de Manguinhos para receber um montante de recurso da ordem de bilhões de reais em investimentos de infraestrutura urbana.

O segundo capítulo retrata o período entre 2008 e 2010, quando as obras do PAC começam a ser executadas, o que inaugura o período de maior conflito e disputa em torno das suas mercadorias políticas. As ameaças, acordos oficiais e extraoficiais, denúncias e documentações são materializadas nas práticas cotidianas dos atores.

O terceiro capítulo, que trata do período entre 2011 e 2012, mostra os resultados posteriores à entrega dos principais equipamentos e obras do PAC, os efeitos desse intenso contexto de disputas e o surgimento de novos espaços e locais de diálogos com o Estado, em grande medida como desdobramento dos investimentos trazidos pelo Programa.

Nesta primeira parte, utilizo três diagramas de rede que explicitam a forma como os atores de Manguinhos se comportaram e estabeleceram relação na conjuntura prévia ao início das obras, durante o seu processo de execução e no período posterior. Eles ajudam a visualizar os efeitos deste programa sobre as relações estabelecidas no território e conseguem dar a dimensão das diferentes modalidades de presença do Estado, bem como identificar a gama de atores internos e externos ao território de Manguinhos que estiveram envolvidos com nas obras do PAC.

A segunda parte da tese descreve o processo de “pacificação” de Manguinhos e apresenta os acontecimentos que, apesar de não seguirem uma linha cronológica, são marcados por episódios sucessivos. O capítulo quatro remonta o processo de ocupação militar e instalação das bases da UPP em Manguinhos entre os anos de 2012 e 2013, e apresenta as principais preocupações que surgem neste início da implantação do programa, o surgimento de rumores e os seus impactos na mobilização local. Na medida em que os moradores enxergam a existência de dois poderes atuando no seu território, há maior necessidade de medir os impactos da sua ação e estar atento às regras que passam a vigor nesse novo contexto, muitas vezes não ditas.

No quinto capítulo descrevo de forma mais densa as dificuldades de tratar do tema da violência nos espaços de favelas. O surgimento das primeiras violações cometidas por agentes

do Estado entre 2013 e 2014 e a necessidade produzir uma crítica pública conflita com um discurso sobre a moralidade dos moradores de favelas. Nesse processo, o surgimento das mães de vítimas de violência gera uma inflexão nas rotinas e nos posicionamentos dos moradores de Manguinhos, assim como novas possibilidades de posicionamento sobre o tema da violência urbana.

Por fim, concluo a tese analisando as interseções entre esses dois processos de implementação de ações de governo em Manguinhos, ressaltando os elementos que contribuem para analisar as novas formas de gestão de populações em territórios de favelas.

1 2006-2007 - O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO EM MANGUINHOS

1.1 O que é o Programa de Aceleração do Crescimento?

A política de desenvolvimento, como temos repetido, tem que ser inclusiva e não segregadora de setores inteiros da sociedade. Mais desenvolvimento não é somente o crescimento do PIB e melhoria de variáveis macroeconômicas, tampouco é só acumulação de renda e capital. Ela deve ser, antes de tudo, desenvolvimento humano. Para alcançarmos isso, temos que aperfeiçoar nosso sistema de ideias e nossas instituições. **A cultura produtiva, aliada a um novo humanismo, deve ser o motor para transformar o país.** O melhor de tudo é que conseguimos implantar bases bem sólidas para que isso aconteça. Hoje, na síntese final e completa da soma dos resultados econômicos, social e político, **o Brasil, sem sombra de dúvida, se coloca em uma posição privilegiada no mundo.** Aqui não se cresce sacrificando a democracia, aqui não se fortalece a economia enfraquecendo o social, aqui não se cria ilusões de distribuir o que não se tem, nem de gastar o que não se pode pagar. Aqui, o econômico, o político e o social estão plenamente enlaçados em um **moderno projeto de nação** (Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no Lançamento do PAC, em 22 de janeiro de 2007, grifo meu).

Aproveitando o momento de crescimento econômico, o governo federal lança durante o segundo governo do Partido dos Trabalhadores (PT), uma iniciativa voltada para o desenvolvimento brasileiro. A avaliação feita era que em meio à crise econômica internacional, o Brasil vivenciava uma estabilidade econômica que propiciaria realizar investimentos de grande monta em setores de infraestrutura, estabelecendo assim um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, ou nas palavras do próprio presidente Lula para *um moderno projeto de nação*: estimular o crescimento econômico sem comprometer a estabilidade financeira; investir em obras que estejam dentro do conceito de infraestrutura social (que é apresentado como novo), isto é, investimento em setores que incidam diretamente sobre a qualidade de vida da população – saneamento e habitação, eletricidade, transporte, etc. Investimento econômico atrelado às políticas sociais: esta foi a principal imagem do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O decreto nº. 6.025, de 22 de janeiro de 2007, descreve o Programa como:

[...] constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal.

Na prática, esses investimentos se distribuíram em cinco eixos fundamentais: 1) estímulo ao crédito e ao financiamento; 2) melhora do ambiente de investimento; 3)

desoneração e aperfeiçoamento do Sistema Tributário; 4) investimento em infraestrutura; 5) medidas fiscais de longo prazo²³.

Os três primeiros eixos demonstram que grande parte das medidas adotadas pelo Programa visava o estímulo ao setor privado, através do aperfeiçoamento e agilização de licenças e marcos regulatórios, medidas de desoneração tributária e incentivos ao desenvolvimento tecnológico e fortalecimento das micro e pequenas empresas. O quinto eixo propunha medidas tais como controle das despesas correntes e melhoria da administração pública, agilização de processos licitatórios, política de longo prazo de valorização do salário-mínimo, bem como medidas de aperfeiçoamento da Previdência social²⁴.

Para o desenvolvimento deste trabalho, me detenho sobre o quarto eixo. Os investimentos em infraestrutura do Programa visaram eliminar os gargalos que impediam o crescimento econômico, reduzir custos e aumentar a produtividade das empresas, estimular o desenvolvimento privado e diminuir as desigualdades regionais. O eixo foi subdividido em três áreas: logística, voltada para o transporte – rodovias, ferrovias e aeroportos; energética – com investimentos em usinas hidroelétricas, termoeletricas, de refino e petroquímicas; e, por último, infraestrutura social e urbana, com o programa Luz para Todos, investimentos em saneamento, habitação e recursos hídricos. Os investimentos voltados para esse eixo totalizavam cerca de 34% dos R\$ 503,9 bilhões previstos para os quatro anos de investimentos (2007-2010), como descrito por Trindade (2012, p. 81).

A estrutura montada para a gestão dos recursos e coordenação do PAC inclui entes da esfera federal, de municípios e estados e algumas normativas legais. Como citado no decreto que cria o Programa são criadas duas instâncias de acompanhamento e supervisão. O primeiro é o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), formado por titulares do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Casa Civil, responsável por coordenar as ações de implementação e execução do Programa. Vinculado a este Comitê, também é instituído o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC), para consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do PAC²⁵.

²³ Conforme Programa de Aceleração do Crescimento – 2007-2010, disponível em: http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2007/070122_pac_medidas_institucionais.pdf. Acesso em: 15 dez.. 2015.

²⁴ Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/medidas/medidas-fiscais-de-longo-prazo>. Acesso em: 15 dez. 2015.

²⁵ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil; Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda são componentes do GEPAC.

A cargo do Ministério das Cidades (MCIDADES) ficaram as funções de coordenação, planejamento e regulação, normatização e gestão de recursos voltados para políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito²⁶. A Caixa Econômica Federal (CEF) atuou como unidade gestora dos recursos destinados ao PAC²⁷, além de possuir outras atribuições, tais como receber os Termos de Compromisso relativos às propostas selecionadas pelo MCIDADES no âmbito do PAC; analisar a documentação técnica, jurídica e institucional dos proponentes; acompanhar a execução físico-financeira das intervenções; analisar e aprovar eventuais reprogramações técnicas e financeiras devidas e tempestivamente justificadas pelo proponente/compromissário; manter o MCIDADES informado sobre o andamento das operações propostas/compromissadas, por meio do encaminhamento periódico de informações gerenciais e do atendimento às solicitações extraordinárias de informação²⁸.

Os entes federados – estados e municípios – são responsáveis pela apresentação de um termo de compromisso e de um plano de trabalho em conformidade com as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, além de possuírem o dever de estimular a participação dos beneficiários em todas as etapas do projeto. Por fim, o interveniente executor, enquanto entidade participante do Termo de Compromisso coloca em prática as ações previstas no plano de trabalho elaborado pelo proponente.

Assim como já diagnosticado por Trindade (2012, p. 86), os fluxogramas apresentados pelos manuais de instruções do MCIDADES apresentam uma estrutura complexa de controle para a liberação dos recursos, onde cada etapa de execução do Programa é avaliada pelas instâncias supracitadas, de acordo com cada uma de suas atribuições, como é possível ver abaixo no fluxograma do Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, de 2009²⁹. Contudo, como veremos mais à frente, estes elementos de controle surtiram pouco efeito e foram extremamente flexibilizados durante a execução das obras do PAC Manguinhos.

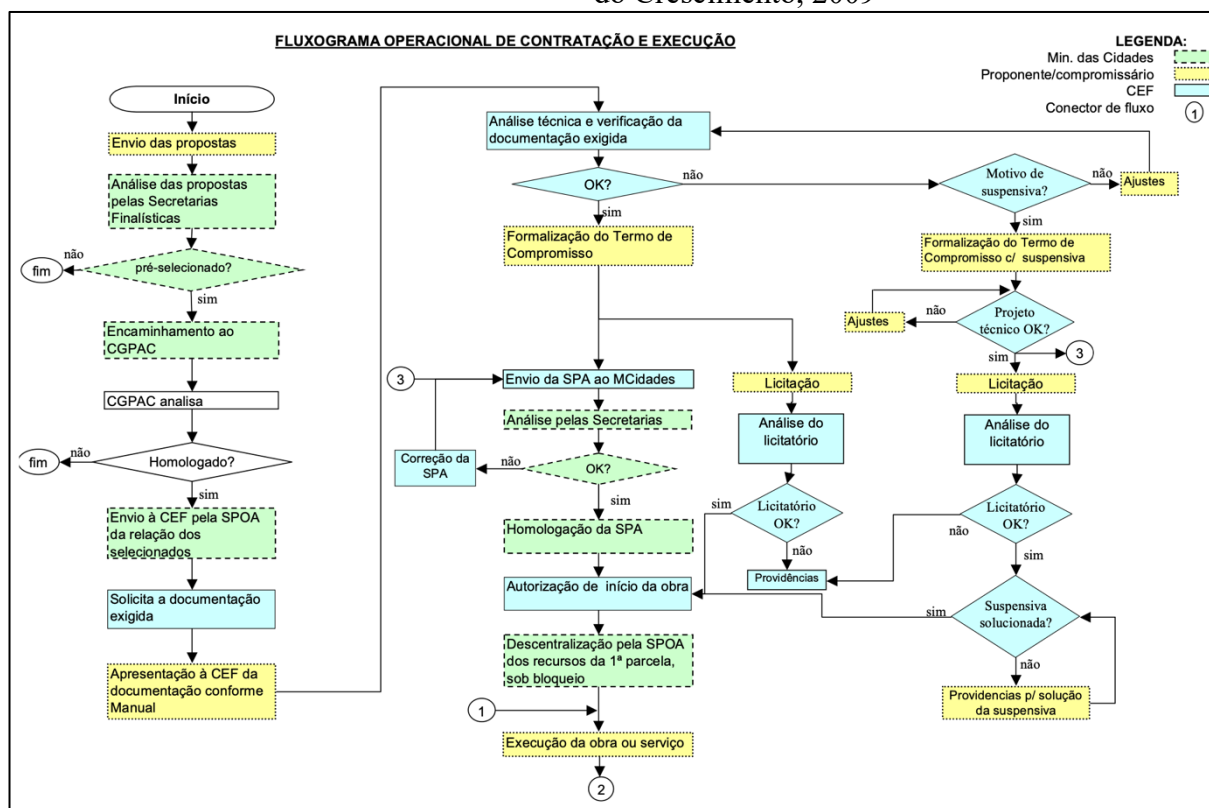
²⁶ Lei 10.683/2003 - artigo 27, Inciso III, linha “e”.

²⁷ A lei 11.124 de 16 de junho de 2005.

²⁸ As informações que sobre a estrutura organizativa do PAC foram retiradas do Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Exercício 2009. Disponível em: http://aprece.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Manual_de_Execucao_PAC_OGU_2009.pdf. Acesso em: 15 dez. 2015.

²⁹ Este foi o primeiro modelo de fluxograma das etapas de contratação e execução dos projetos. Posteriormente esta estrutura, assim como demais itens do manual de instruções, foram sendo alterados.

Figura 3 - Fluxograma do Manual de Instruções Para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades no Programa de Aceleração do Crescimento, 2009



Fonte: BRASIL. Ministério das Cidades, 2009.

É importante dizer ainda que outros investimentos em infraestrutura básica foram associados ao PAC, tais como projetos e programas voltados para áreas de saúde, educação e segurança. Dentre estes podemos citar o Programa Mais Saúde, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI).

Lançado no final de 2007, o Programa Mais Saúde apresentava como justificativa o reconhecimento de que não há desenvolvimento econômico sem redução de iniquidades, combate à pobreza, e nesse sentido a saúde cumpriria o papel de aliar desenvolvimento econômico e equidade social. Com 73 medidas, 165 metas, 7 eixos de intervenção e um total de R\$ 89 bilhões, o Mais Saúde propôs medidas tais como o fim da carência em caso de mudança de operadora de plano de saúde, ampliação das equipes de Saúde da Família e do Serviço de Atendimento Móvel, criação de Unidade de Pronto Atendimento, dentre outras medidas. Lançado também em 2007, o PDE teve previsão orçamentária de R\$ 1 bilhão e compreendeu mais de 40 programas dentro de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. O decreto nº. 6.094, de 24 de abril de 2007, estabeleceu o Plano de Metas do PDE intitulado “Compromisso Todos pela Educação”,

o qual regulamentava a forma de adesão de estados e municípios às metas estabelecidas no Plano.

Em agosto de 2007 o PRONASCI foi lançado³⁰ e começou pelas três capitais do Sudeste – Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte –, além de Brasília. As ações propostas pelo Programa eram compostas de políticas voltadas para a área de segurança e projetos sociais que aparecem dentro de ações intituladas como “Territórios de Paz”. Em destaque aparecem as seguintes ações: o Bolsa-Formação, com estímulo de R\$ 400,00 para profissionais de segurança; o Programa de Formação Policial envolvendo universidades públicas e particulares e telecentros de Educação a Distância; o Programa Mulheres da Paz, voltado para capacitação de líderes de comunidades, com o objetivo de que elas aproximassem os jovens de favelas e periferias dos programas desenvolvidos pelo PRONASCI, afastando-os com isso de tarefas ligadas ao varejo de drogas ilícitas; o Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (PROTEJO), trabalho de formação voltados para adolescentes expostos à violência, com duração máxima de dois anos e ajuda de custo para os participantes. Além destas medidas, o Programa também previa a construção de novas unidades prisionais. O valor destinado para o PRONASCI foi de R\$ 6,7 bilhões executados até 2012.

No Rio de Janeiro, foram feitos investimentos do PAC de várias ordens nos diferentes eixos que compõem o Programa. Vou me deter nesta tese, contudo, no eixo Infraestrutura na modalidade Social e Urbana, onde estão alocadas as iniciativas voltadas para o saneamento e a urbanização de favelas.

As obras desse eixo foram executadas nas áreas centrais e periféricas do Estado e iniciadas à medida que eram feitas novas seleções de projetos durante o período de vigência do Programa, conforme divulgado nos Balanços do PAC pelo Governo Federal. Contudo, as obras que tiveram maior destaque na imprensa foram as desenvolvidas nas favelas da Rocinha, Complexo do Alemão e Manguinhos, tanto pelo volume de recursos destinado, quanto pelo contingente populacional destes espaços. No caso específico de Alemão e Manguinhos os recursos do PAC foram executados tanto pelo estado quanto pelo município.

Dentre os projetos voltados para as favelas do Rio de Janeiro, o PAC Manguinhos e o PAC Complexo da Tijuca são os únicos na modalidade saneamento integrando e urbanização, tanto para as intervenções feitas pelo Estado quanto pelo município. Trindade (2012, p. 93) aponta que esta característica foi o motivo principal para a demora no lançamento do edital de

³⁰ Programa instituído pela Medida Provisória nº. 384, de 20 de agosto de 2007, convertida na Lei nº 11.530, de outubro de 2007, e posteriormente alterada pela Lei nº. 11.707, de junho de 2008, para definição e especificação dos projetos sociais que integram o Programa.

concorrência do governo estadual do PAC Manguinhos. Segundo a autora, técnicos do Ministério das Cidades questionaram o alto custo da elevação da linha férrea, que tem relação com intervenções em mobilidade urbana, quando o tipo de projeto aprovado para Manguinhos estava voltado para obras de saneamento integrado.

1.2 O Projeto PAC Manguinhos

A opção por analisar o saneamento e a urbanização de favelas utilizando métodos etnográficos me pareceu a melhor forma para evidenciar as configurações inerentes da atual forma de gerir cidades e metrópoles. A participação dos interesses privados na gestão das políticas públicas, o uso coercitivo da força e os agenciamentos permeados por ilegalismos são aspectos que em cada situação conformam campos de força onde é possível identificar relações estabelecidas em diferentes escalas, tensionamentos e disputas.

Notei que um arranjo específico de relações se estabeleceu durante as intervenções do Programa, deixando evidente a existência de mecanismos específicos de governamentalidade para estes territórios. A análise da configuração que se estabeleceu durante o PAC Manguinhos contribui para evidenciar a existência de uma trama de poderes na qual o Estado atua reafirmando a existência de condutas à margem da legalidade.

É localmente que determinados arranjos políticos na construção de um novo ordenamento urbano se explicitam. Por isso, ao descrever a gestão do PAC em Manguinhos, tenho o objetivo de deslindar processos que resultam em impactos territorializados, expressos no cotidiano dos moradores de favelas.

Seguindo a divisão entre governo estadual e prefeitura, a cargo do município ficaram as obras nas favelas: Vila Turismo, CHP2, Vila União, Mandela de Pedra e Parque João Goulart, com as seguintes intervenções: 4 creches, 1 posto do Programa Saúde da Família, pavimentação de ruas, rede de água, esgoto e drenagem, 5 estações elevatórias de esgoto, áreas de lazer, iluminação, arborização, urbanização abaixo da linha de transmissão e reassentamento de famílias³¹.

Contudo, nem todas as intervenções divulgadas pelos órgãos responsáveis correspondem aquelas que fazem parte dos editais de concorrência pública, isto porque durante o ano de 2007 discordâncias políticas quanto ao atrelamento ou não das intervenções municipais

³¹ Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/mapa_pac.htm. Acesso em: 15 dez. 2015.

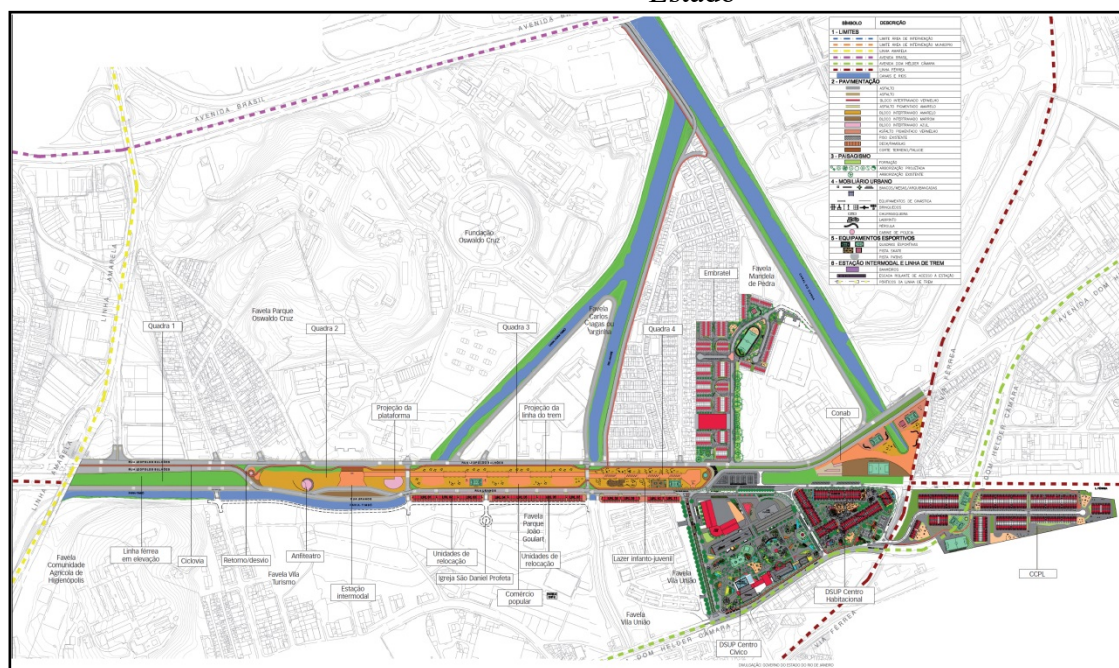
ao programa federal davam conta das divergências entre o então prefeito Cesar Maia, filiado ao Partido Democratas (DEM), e o governo federal, já que o mesmo não fazia parte da base aliada de governo, constituída pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)³².

O PAC foi incorporado ao Plano Estratégico do Governo do Estado do Rio de Janeiro, o que significa que todos os equipamentos e obras realizadas pelo Programa passam a ser parte das estratégias de gestão de longo prazo do estado, especialmente nos projetos estratégicos em saneamento, transporte e urbanização³³. A cargo do governo estadual ficaram as intervenções de maior vulto. Se para as intervenções executadas pela prefeitura chegaram ao valor de R\$ 94 milhões, junto ao governo do estado esse investimento gerou gastos de mais de R\$ 574 milhões, acima dos registrados no último balanço feito pelo governo federal.

³² Trindade (2012, p. 96) cita como exemplo a dificuldade em acessar os documentos que especificam as intervenções na favela CHP2, pois os dados que lhe foram fornecidos faziam referência a processo licitatório do ano de 2005, anterior ao PAC, e financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

³³ Plano Estratégico do governo do Estado do Rio de Janeiro 2007-2010. Disponível em: http://download.rj.gov.br/documentos/10112/179269/DLFE-28567.pdf/plano_estrategico_2007_2010.pdf. Acesso em: 05 jan. 2016.

Figura 4 - Planta das intervenções do PAC Manguinhos a cargo do governo do Estado



Fonte: Governo do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em:

<http://infraestruturaurbana.pini.com.br/solucoes-tecnicas/12/artigo251076-2.aspx>.

Acesso em: 05 jan. 2016.

Localmente, a área de atuação do governo estadual foi bem menor, restringindo-se às favelas Embratel, Conab e a área do antigo Depósito de Suprimento do Exército (DSUP) – que até então não era considerado parte de Manguinhos –, mas com grandes intervenções: 1) elevação da linha férrea do ramal Central-Saracuruna; 2) construção de estação de trem intermodal; 3) Parque Metropolitano, construído na extensão da Rua Leopoldo Bulhões; 4) Centro Cívico, construído na área do DSUP, concentrando os seguintes equipamentos públicos: biblioteca, Centro de Referência da Juventude, centro de geração de renda, Centro de Apoio Psiquiátrico (CAPS), Centro de Apoio Jurídico (CAJ), Unidade de Pronto Atendimento (UPA), escola de ensino médio; 5) ligações com eixos, abertura e duplicação de vias; 6) Centros habitacionais e 7) Centro Poliesportivo.

Figura 5 - Maquete do Centro Cívico – 2009



Fonte: Adaptado de Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2009.

De maneira geral, cada uma destas intervenções apresentou algum tipo de modificação no seu escopo inicial, em parte pela ausência de um projeto técnico consolidado para execução das obras. Trindade (2012, pp. 98-99)³⁴ afirma que esta prerrogativa foi posta de lado por meio de modificação do Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento no ano de 2008, que excepcionalmente permitiu a execução das obras sem um projeto executivo consolidado. O que o governo do estado apresentou foi um anteprojeto básico, baseado no Plano de Desenvolvimento Urbano do Complexo de Manguinhos, que foi encomendado pela prefeitura no ano de 2004. Este documento tem importância relevante para entender como foram elaboradas as intervenções para Manguinhos, pois boa parte do que foi diagnosticado nele se transformou em obras do PAC Manguinhos, também conforme ressaltado por Trindade (2012, pp. 98-99).

Contudo, esta excepcionalidade tornou-se uma das características centrais do PAC Manguinhos. O baixo nível de formalidade do Programa aparece ao longo do processo como elemento importante na criação de dispositivos de controle da participação social, tal como a ocultação de informações. Respaldados por esta alteração, os gestores do PAC puderam, sem

³⁴ Grande parte das informações que reproduzo aqui está na excelente tese de doutorado de Claudia Trindade (2012), que se apresenta como o estudo mais completo sobre as intervenções do PAC em Manguinhos: “Não se faz omelete sem quebrar os ovos. Política Pública e Participação Social no PAC Manguinhos - Rio de Janeiro”. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/stricto/td/1427.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2016.

qualquer controle rígido, aumentar orçamentos de algumas intervenções, incluir e retirar localidades do escopo das obras, e inviabilizar ou postergar a realização de outras.

Figura 6 - Maquete do Parque Linear na Rua Leopoldo Bulhões, com elevação da linha férrea – 2009



Fonte: Adaptado de Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2009.

Como já foi citado anteriormente, um dos pontos centrais de discordância nas obras do PAC Mangueiras diz respeito à priorização da elevação da linha férrea em detrimento de investimentos em saneamento e habitação. Esta crítica pode ser comprovada com a modificação da rubrica desta intervenção ao longo do tempo. A elevação da linha férrea teve um investimento inicial orçado em R\$ 121,9 milhões, mas em abril de 2009 este valor havia saltado para R\$ 167,02 milhões, tendo como justificativa o acréscimo do serviço de revisão da sinalização das obras.

As demais obras também apresentaram modificações durante a sua realização. A estação intermodal de trem previa inicialmente a manutenção da linha de cargas, integrante do ramal Central-Saracuruna, de forma paralela aos trens de passageiros, porém esta manutenção nunca ocorreu e a estação foi inaugurada em junho de 2012³⁵. O Parque Metropolitano previa equipamentos de lazer, esporte e cultura, tais como anfiteatro, quiosques, pista de patinação e skate, aparelhos de musculação, centro esportivo etc. Contudo, o que se encontra em

³⁵ Mangueiras ganha nova estação e Teleférico amplia horário aos domingos. Disponível em: <http://tudosobreasupervia.blogspot.com/2012/06/mangueiras-ganha-nova-estacao-e.html>. Acesso em: 10 dez. 2015.

funcionamento atualmente neste espaço são alguns quiosques e não existe nenhum tipo de equipamento cultural/esportivo. A retirada de moradores da favela da Conab estava prevista como condição para a construção do Centro Poliesportivo, processo que foi abandonado ao longo do tempo. Os únicos equipamentos esportivos construídos foram os que se encontram no Centro Cívico, mesmo assim o seu acesso é restrito à população pela falta de gestão adequada³⁶. O Centro Cívico, localizado no espaço do DSUP concentrou o maior número de equipamentos públicos construídos, conforme quadro abaixo:

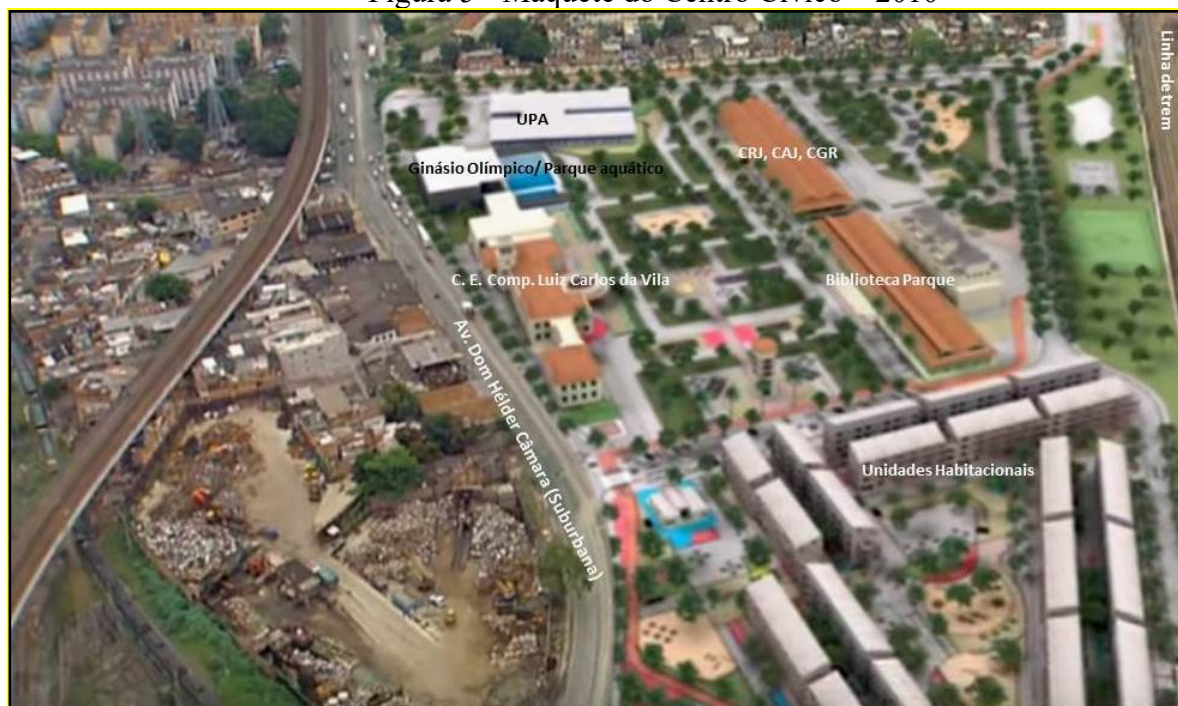
Quadro 2 - Equipamentos construídos pelo Programa de Aceleração do Crescimento – 2009 a 2014

EQUIPAMENTOS	DATA DE INAGURAÇÃO
Colégio Estadual Compositor Luiz Carlos da Vila	03/05/2009
Centros Habitacionais	416 unidades com 5 blocos em 2009; 152 unidades com 2 blocos em 2010
Unidade de Pronto Atendimento (UPA)	29/05/2009
Parque Aquático com piscina semiolímpica, piscina infantil e arquibancada coberta; Ginásio com quadra poliesportiva, vestiários, banheiros e parte administrativa	29/05/2009
Clinica da Família Victor Valla	13/04/2010
Biblioteca Parque de Manguinhos	29/04/2010
Casa da Mulher de Manguinhos	2010 ³⁷
Centro de Referência da Juventude	14/06/2012
Estação de trem (elevação da Linha Férrea)	24/06/2012
Cinema	24/06/2014
Prédios do condomínio CCPL	564 unidades de 728 em 01/06/2014

Fonte: A autora, 2016.

³⁶ Várias foram as polêmicas noticiadas sobre o uso da piscina semiolímpica. O caso mais emblemático foi o do jovem Leandro dos Santos que filmou a conversa que teve com Sergio Cabral e Lula sobre o fechamento da piscina (Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=KOKS_apCwzA. Acesso em: 10 dez. 2015). Sob responsabilidade do Colégio Estadual Luiz Carlos da Vila, a piscina esteve fechada em diversas outras ocasiões.

Figura 5 - Maquete do Centro Cívico – 2010



Fonte: Adaptado de Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2009.

Como é possível notar, muitos dos equipamentos previstos para integrar o Centro Cívico foram entregues bem depois do prazo de finalização das obras e outros simplesmente não foram construídos. O exemplo de maior polêmica está na área da saúde. Em Manguinhos as ações desse item relacionadas ao PAC correspondem à Medida 16 do Eixo 2 do Programa Mais Saúde – Atenção à Saúde: “Implantar em Territórios Integrados de Atenção à Saúde (TEIAS)³⁷ unidades de apoio e referência para a Atenção Básica, ampliando a abrangência e a resolutividade das ações das Equipes de Saúde da Família e conformando a Rede de Atenção com os Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Centro de Especialidades Odontológicas (CEO), Unidades de Pronto Atendimento e Apoio ao Diagnóstico (UPA)”³⁸.

³⁷ Em Manguinhos, o Projeto Teias - Escola Manguinhos foi implementado em 2010, propondo a integrar e ampliar a gestão da saúde no território. Uma de suas maiores inovações foi a instituição do Conselho Gestor Intersetorial de Saúde (CGI), em 15 de outubro de 2011, com participação de usuários, gestores da saúde, educação e assistência social. A gestão das Equipes de Saúde da Família e da Clínica Victor Valla é feita pela Fundação de Direito Privado e Organização Social Fiotec/Fiocruz, a UPA é gerida pela Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil e o CGI conta com o apoio de trabalhadores da Fiocruz para sua gestão e organização. Maiores informações em: http://www.fiotec.fiocruz.br/index.php?option=com_content&view=article&id=367:teias-manguinhos-territorio-integrado-de-atencao-a-saude&catid=65&Itemid=184&lang=pt. Acesso em: 20 dez. 2015.

³⁸ Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/mais_saude_direito_todos_2008_2011.pdf. Acesso em: 08 fev. 2016.

Dentre estas medidas, uma das solicitações mais frequentes dos moradores e lideranças foi a construção do Centro de Atenção Psicossocial voltados para usuários de álcool e drogas (CAPSad). Vários foram os esforços dos moradores ao longo do tempo para garantir a construção deste equipamento (abaixo assinado, reuniões em conselhos de saúde, conversas com gestores), mas até hoje este equipamento não saiu do papel. Da mesma forma, os centros de apoio jurídico e de geração de renda não entraram em funcionamento.

No que tange a ligação com eixos e abertura de vias, nenhuma das obras previstas foi executada. Além da construção de uma ponte que ligasse Manguinhos à Avenida Brasil e da construção de um binário viário na Rua Leopoldo Bulhões, duas vias denominadas “canais” seriam abertas – Canal 1, percorrendo as margens do rio Faria-Timbó, e Canal 2, próximo ao Canal do Cunha, no trecho que cobre os rios Faria-Timbó e Jacaré. Apenas em 2015 este assunto voltou à discussão em Manguinhos e um novo momento de intervenções foi iniciado a partir do mês de junho, assunto que será detalhado na próxima seção.

Além das unidades habitacionais construídas no DESUP, outras estavam previstas para o terreno da empresa Embratel e ao longo do Parque Metropolitano. As unidades do conjunto Embratel foram entregues em duas etapas, 152 em junho de 2010 e outras 328 em outubro de 2010, distribuídas em 13 blocos. Já as unidades do Parque Metropolitano, visível nos materiais de divulgação veiculados pelo governo do estado, nunca foram construídas³⁹. No entanto, a localidade CCPL foi incluída nas obras do Programa. No início de 2012 os galpões da fábrica que serviam como moradia foram implodidos e, em junho de 2014, 564 unidades habitacionais foram entregues, de um total de 728 previstas⁴⁰.

É interessante observar que mesmo tratando-se de um programa da ordem de bilhões de reais, persiste a marca da incompletude na ação estatal, característica histórica das intervenções em favelas. Esta dimensão das práticas de governo é reatualizada através do PAC de diferentes formas. Num primeiro momento, pela não realização ou realização parcial de obras, que fica visível na substituição de equipamentos previstos no projeto inicial ou simplesmente o seu desaparecimento do escopo de intervenção; ela também aparece na forma intermitente com a qual as obras prosseguem em Manguinhos, cujo efeito está na quebra da rotina de seus moradores, que nunca sabem se serão os próximos a entrar em processo de negociação e remoção ou se devem agir de forma individual e realizar melhorias em suas casas, já que não

³⁹ PAC Manguinhos – Simulação 3D. 2012. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GUKV7zSaBHI>. Acesso em: 08 fev. 2016.

⁴⁰ “Estado entrega 564 apartamentos da Nova CCPL”. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=2102127>. Acesso em: 08 fev. 2016.

lhes são fornecidas informações necessárias para prever a continuidade ou o fim das ações do programa.

Por fim, é importante dizer que, assim como outros territórios de favelas do Rio de Janeiro, Manguinhos recebeu recursos do PRONASCI. O fato do Rio de Janeiro ser um estado onde os problemas relacionados à segurança pública ganham repercussão a nível nacional certamente contou para que o estado fosse o que mais recebeu recursos do programa (R\$ 140,2 milhões, cerca de 14% do total de R\$ 6,7 bilhões). No mesmo ano em que o PRONASCI foi criado ocorreu no Complexo do Alemão, no dia 27 de junho, uma ocupação da polícia militar que ficou conhecida como “Chacina do Pan”, já que a ocupação policial teve o intuito de “pacificar” a comunidade para os jogos Pan-Americanos que aconteceriam no mês de julho de 2007. O saldo da operação foram 19 mortos, 14 destes executados com tiro nas costas⁴¹. É bastante provável que em virtude destes acontecimentos o estado tenha sido um dos primeiros a assinar o convênio de adesão, em setembro de 2007.

Em dezembro do mesmo ano a prefeitura da cidade passou a integrar o Programa. Dentre as ações do PRONASCI, apenas duas foram executadas em Manguinhos - Mulheres da Paz e Protejo, durante os anos de 2008 e 2009. A seleção para o Projeto Mulheres da Paz iniciou em novembro de 2008⁴² e o primeiro território a executar os programas sociais foi o Complexo do Alemão, em dezembro de 2008, que recebeu o nome de *Rio Cultura de Paz* pelo governo do estado⁴³. A sua estrutura de execução contou com parcerias de empresa Natura, Fundação Darci Ribeiro, SENAC e Grupo Cultural AfroReggae. De acordo com Trindade (2012, pp. 135-136), a Fundação Darci Ribeiro ficou responsável pela gestão do primeiro edital do Protejo no estado, após firmar convênios com o Ministério da Justiça e com o Governo do Estado; o SENAC ficou a cargo da formação dos jovens, interessada na capacitação de profissionais para o setor produtivo; o AfroReggae esteve à frente de atividades culturais com as escolas e o Mulheres da Paz; e a Natura voltou-se para formação em trabalho e renda para as mulheres, conseguindo

⁴¹ “Os laudos dos especialistas apresentam fortes evidências de execuções extrajudiciais. Dos 19 mortos, 14 exibiam orifícios de entradas de projéteis nas costas. Seis vítimas apresentavam orifícios de entrada de projéteis na cabeça e na face. Cinco vítimas tinham sinais de tiros dados à queima roupa”. Relatório do Relator Especial de execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrarias Dr. Philip Alston, p. 16, de 29 de agosto de 2008. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/abc/onu/r_onu_philip_alston_2008.pdf. Acesso em: 01 mar. 2016.

⁴² PRONASCI seleciona mulheres da Paz no Rio. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/pronasci/main.asp?View=%7BA4C659C5-8403-4BEB-B71B-92B08F8723B7%7D&Team=¶ms=itemID=%7B491B0A95-7597-4D23-9FF8-89747EA5FA59%7D;&UIPartUID=%7B2218FAF9-5230-431C-A9E3-E780D3E67DFE%7D>. Acesso em: 01 mar. 2016.

⁴³ Projeto social une PAC e PRONASCI. Disponível em: <http://of.org.br/noticias-analises/projeto-social-une-pac-e-pronasci/>. Acesso em: 01 mar. 2016.

ampliar a capacidade de distribuição de seus produtos, já que transformou as mulheres em suas revendedoras.

Não foi possível encontrar qualquer documento avaliativo sobre as duas iniciativas e muito menos mensurar a sua capacidade de intervenção sobre o problema da violência urbana. Contudo, vale a pena ressaltar que este é um momento importante onde a articulação entre governo do estado, governo federal e prefeitura se amplia em torno das questões de segurança pública, já que houve apoio federal durante os Jogos Pan-Americanos, atitude que se repetiu em outros eventos na cidade, tais como ocupação da favela da Maré pelas forças armadas, em abril de 2014, mesmo ano da Copa do Mundo de futebol sediada no Brasil.

1.3 Com quem estamos lidando? Os atores envolvidos nas obras do PAC Manguinhos

Enquanto um espaço definido e delimitado por relações de poder (SOUZA, 2001), constituído pela sociedade no momento em que tece suas relações sociais (PORTO-GONÇALVES, 2003), Manguinhos é um território que possui uma territorialidade própria, construída através do seu processo de apropriação⁴⁴. Desde o início do século XX, as iniciativas gestadas pelo poder público e pelas diferentes instâncias da sociedade civil contribuíram para sua conformação espacial e política atual.

As do primeiro tipo são facilmente identificáveis na própria história de formação do conjunto de favelas, que como apresentei anteriormente, é majoritariamente marcada por remoções promovidas pelo próprio Estado. Além disso, é possível identificar projetos pontuais promovidos pelo poder público que influenciaram no seu processo de territorialização. Já as iniciativas do segundo tipo evidenciam um misto de ações e projetos protagonizados por cooperativas, igrejas, Ongs, coletivos, fóruns, associações de moradores e o tráfico de drogas. Buscarei, ainda que de maneira breve, apresentar os atores e ações existentes antes do PAC, pois me parece um passo importante para conseguir dimensionar melhor o impacto que este Programa provocou na organização local.

Farei a apresentação dos atores em três períodos, correspondentes ao antes, durante e depois da execução das obras do PAC. O primeiro período cobre os anos 2000 a 2006; o segundo período vai de 2007 a 2009 e o último período de 2010 a 2012. Meu interesse é mostrar

⁴⁴ Aqui sigo a referência de Porto-Gonçalves (2003), que define territorialidades como a expressão de uma relação dinâmica que enseja a construção de identidades, na relação entre o território e sua apropriação - a territorialização.

tanto as articulações existentes em cada período, suas características e modificações ao longo do tempo, bem como a importância do PAC para fazer emergir novos atores, conflitos e instâncias de participação.

Para isso, lanço mão de três diagramas de rede, com o objetivo de apresentar de maneira gráfica as relações construídas pelos atores antes do PAC e dimensionar o impacto que a execução deste programa gerou no tecido associativo, tanto em termos de rearranjo das relações quanto de surgimento de novos atores, atividades e conflitos.

Os estudos sobre redes passaram a ser reconhecimento nas Ciências Sociais a partir dos anos 1990. Neste campo, a análise feita por Castells (1999) sobre a importância das redes para a estruturação de um novo modelo de sociedade, a partir das mudanças no âmbito das tecnologias de informação e comunicação, que ele definiu como “capitalismo informacional” é a que possui maior destaque⁴⁵. No Brasil, o enfoque sobre as redes esteve inicialmente associado aos estudos sobre as formas de organização dos movimentos sociais (SCHERER-WARREN; KRISCHKE, 1987; SCHERER-WARREN, 1993 e 2006; DAGNINO, 2000).

Contudo, neste trabalho o uso que faço das redes sociais se diferencia dos apresentados acima e se aproxima da perspectiva proposta por Silva (2011), definida como metodologia de Análise das Redes Sociais (ARS).

Alguns aspectos diferenciam esta abordagem daquelas supracitadas. O primeiro deles é que nessa leitura as redes não são utilizadas para distinguir uma nova forma de estruturação da sociedade, tal como propôs Castells (1999), isto porque as redes são identificadas como um aspecto que faz parte da estrutura de todas as sociedades, com características distintas em cada contexto.

Outro aspecto que diferencia a ARS é a abrangência de sua definição. Tanto as redes constituídas via tecnologias de informação e comunicação, quanto aquelas resultantes da interação presencial, mediadas por diferentes tipos de atores ou meios, são consideradas como redes, e, portanto, também passíveis de serem analisadas pela ARS.

Uma última distinção importante é que para a perspectiva da ARS importa menos a configuração das organizações que fazem parte da rede e mais os tipos de relações interdependentes que são estabelecidas entre os atores, tal como afirma Silva (2011, p. 117): “Para a ARS, ao contrário, qualquer organização, independentemente de sua configuração

⁴⁵ Corroborando o escrito acima, em artigo posterior, Castells (2005, p. 20) define a sociedade organizada em rede da seguinte forma: “A sociedade em rede, em termos simples, é uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação fundamentadas na microelectrónica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informação a partir de conhecimento acumulado nos nós dessas redes”.

(hierárquica ou simétrica, rígida ou flexível, institucionalizada ou informal), constitui um conjunto de atores interdependentes que pode ser analisado como uma rede social”.

A ARS tem como foco principal a coleta e análise de informações relacionais. Para isso, baseia-se em alguns pressupostos. O primeiro é que os atores e suas ações são vistos como interdependente; segundo, os laços que são estabelecidos entre os atores são vistos como canais para transferência de variados tipos de recursos; terceiro, as estruturas sociais são definidas como os padrões duráveis das relações entre os atores; quarto e último, a localização estrutural de um ator, aqui identificado com um “nó” da rede, tem implicações sobre a percepção das atitudes e comportamentos e sobre as possibilidades de constranger ou oportunizar suas ações sociais (SILVA, 2011, p. 121).

Portanto, o foco desta perspectiva analítica sobre as redes está nas relações de interdependência entre os atores que fazem parte da rede para compreensão e explicação de seus comportamentos. Nesse sentido, outro aspecto extremamente valorizado neste tipo de análise é a dimensão do contexto. Tal como afirma Silva (2011, p. 121) “o que é destacado, em outras palavras, é o fato de que os laços não ocorrem no vácuo, que eles não conectam dois nós isolados e que os laços entre os atores são antes formados dentro de amplos contextos socioculturais”.

O contexto é a base que estabelece as condições fundamentais para o tipo de conectividade a ser estabelecida entre os atores. Por esse motivo, a ARS faz a defesa de que além de serem vistas como variáveis independentes, isto é, para explicar os comportamentos dos atores que estão na rede, elas também sejam vistas como variáveis dependentes, onde as próprias condições que favoreceram a conectividade entre os atores e a construção das redes apareçam como fatores a serem explicados.

Neste trabalho, o tratamento das redes como variáveis independentes certamente é o que ganha centralidade, na medida em que me preocupo em mostrar como as relações entre os atores variaram ao longo do tempo, as implicações desse rearranjo de posicionamentos e alianças para o desenvolvimento da política pública em análise e para transformação das relações de poder a nível local.

Contudo, não há dúvidas de que é necessário refletir, ainda que de maneira superficial, sobre os fatores que influenciaram a convergência de atores em escalas diversas em torno deste programa, e por isso, em alguma medida, aponto para as motivações que aparecem como relevantes para entender essa configuração, especialmente no terceiro capítulo.

Para os três diagramas de rede que utilizo na análise das relações que foram construídas durante as obras do PAC, suas modificações e as correlações de forças nelas existentes, também

seguí um procedimento semelhante ao adotado por Marques (1999, pp. 51-52), ao fazer um estudo sobre as relações entre Estado e sociedade na formulação e gestão da política de saneamento básico no Rio de Janeiro entre os anos de 1975 e 1996, realizada pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE).

Inicialmente fiz uma lista com o nome de todas as organizações e grupos que atuaram de maneira relevante durante as obras do PAC, sejam eles estatais ou da sociedade civil. Depois, separei as suas atuações por período de tempo e, por último, trabalhei na análise das relações estabelecidas entre eles, na identificação dos vínculos, sua duração e importância para o entendimento das práticas estabelecidas dentro e fora da legalidade. Nesse sentido, cada uma das redes apresenta uma conjuntura própria e que se modifica mediante as mudanças ocorridas nas próprias relações estabelecidas entre os atores.

1.4 Atores na conjuntura prévia

1.4.1 Instituições e iniciativas públicas

No que diz respeito às organizações públicas, a primeira que se destaca é a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Criada na primeira década do século XX, a instituição foi fundamental para dar origem à primeira favela de Manguinhos – Parque Oswaldo Cruz ou Amorim – construída pelos trabalhadores da obra do Castelo Mourisco, que é símbolo da instituição. A Fiocruz é uma instituição federal reconhecida nacional e internacionalmente pelo trabalho de ensino e pesquisa, e possui unidade em outros estados. No Rio de Janeiro, possui outra sede além de Manguinhos, situada no *campus* Mata Atlântica, localizado em Curicica, Zona Oeste da cidade. Por ter em seu entorno o Complexo de Manguinhos, a Fiocruz possui uma intensa relação com a população local. Muitos de seus moradores trabalham como terceirizados em cargos diversos, atuam como Agentes Comunitários de Saúde, são bolsistas, usuários das unidades de saúde, participam de projetos educacionais e, por vezes, são público-alvo de pesquisas acadêmicas.

A Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), que existe desde 1954 é uma de suas unidades que possui maior proximidade com o território de Manguinhos. Reconhecida nacionalmente pelo ensino em saúde pública, a ENSP conta com oito departamentos, cursos de especialização, de atualização, de aperfeiçoamento nas modalidades presencial e a distância, além dos programas de Pós-graduação *stricto sensu* e *lato sensu*. É uma das principais unidades

da Fiocruz que realiza pesquisas de intervenção em Manguinhos, e seus pesquisadores mantêm uma relação de bastante proximidade com as questões do território. Em vários momentos de diálogo com a população local – seja por meio de pesquisa, gestão de equipamento de saúde e execução de projetos – a ENSP aparece com a imagem institucional da Fiocruz, e a sua participação nas iniciativas existentes antes e depois do PAC será extremamente importante na compreensão das mudanças processadas.

Um dos projetos importantes realizados em Manguinhos pela Fiocruz na neste primeiro período de análise foi o Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (DLIS-Manguinhos), executado no início dos anos 2000 pela ENSP, em parceria com organizações do poder público e da iniciativa privada. O projeto teve o objetivo de promover o desenvolvimento local de Manguinhos através de três etapas concretas: implementar parcerias e ações intersetoriais; mobilizar as lideranças locais através da construção de um Diagnóstico Rápido e Participativo (DRP) e da construção de um guia de equipamentos e iniciativas sociais; a construção de um Fórum Regional (Fórum Acorda Manguinhos) e de uma agenda integrada.

É possível considerar esta primeira tentativa de reunir diferentes atores presentes em Manguinhos – associações de moradores, lideranças, empresas, Ongs, organismos públicos – com vistas a desenvolver socialmente o seu território. De acordo com Bodstein et al. (2004), o projeto tratou como característica central o contexto de “extrema vulnerabilidade” habitacional e ambiental de Manguinhos para articular lideranças comunitárias com os demais atores do programa, a partir do entendimento de que somente desta forma seria possível enfrentar a exclusão social e a violência que atingem o território.

O projeto durou cerca de dois anos (2000-2002), executando todos os três objetivos descritos. Na avaliação das autoras, a “fragilidade” da iniciativa ocorreu por três motivos principais: pela perda de sustentação política da proposta, com as mudanças do grupo político no poder municipal⁴⁶; as mudanças na gestão da ENSP/Fiocruz, que colaboraram com a desmobilização do programa; e o esvaziamento das reuniões do Fórum Acorda Manguinhos pelas disputas presentes no seu interior, práticas clientelistas e falta de confiança.

Duas iniciativas ligadas à ENSP que surgem nesse período serão importantes do ponto de vista da intervenção institucional da Fiocruz nas obras do PAC. O primeiro deles é o Laboratório Territorial de Manguinhos (LTM). O grupo inicia suas atividades em 2002, a partir de um projeto de formação com jovens em parceria com a Escola Politécnica de Saúde Joaquim

⁴⁶ Nos anos 2000, Luiz Paulo Conde, prefeito pelo PFL entre 1997 e 2000, é substituído na Prefeitura por Cesar Maia, então filiado ao PTB. Sua gestão durou de 2001 a 2008, incorporando, portanto, dois mandatos. No segundo mandato o então prefeito mudou de legenda partidária e se filiou ao DEM.

Venâncio, intitulado Provoc-Dlis. O grupo desenvolvia com os jovens trabalhos de pesquisa dividido em diferentes áreas – saúde, ambiente, comunicação e história de Manguinhos. A iniciativa contava com a cooperação de pesquisadores de outras organizações, como o IBGE, e de outras unidades da Fiocruz. Os trabalhos de pesquisa e coleta de informações sobre Manguinhos desenvolvidos pelo LTM neste período resultaram no lançamento, em 2008, do livro “História de Pessoas e Lugares” (FERNANDES, 2012) que aborda a história de formação das favelas de Manguinhos, e de um sítio eletrônico⁴⁷, em 2009, onde estão inúmeros documentos, mapas, fotos e vídeos produzidos pela equipe e que abordam as transformações ocorridas ao longo do tempo em Manguinhos.

O grupo tem como perspectiva de atuação o trabalho em diálogo com moradores que tem reconhecimento no território, seja como lideranças, seja como pessoas que conhecem a história de formação do local. O coletivo dá uma guinada nas suas perspectivas de atuação quando iniciam as obras do PAC Manguinhos. A partir de um edital interno da Fiocruz, em parceria com o Ministério da Saúde, o grupo tem aprovado um projeto voltado para o acompanhamento das transformações em Manguinhos através do PAC. Desde 2008 o grupo tem realizado vídeos, documentários, relatórios fotográficos e rodas de conversas com moradores em um processo de avaliação e reflexão sobre as intervenções do PAC.

O outro grupo que também surge neste período é a Assessoria de projetos da Escola Nacional de Saúde Pública (APS/ENSP). Criada em 2005, a APS/ENSP desenvolveu neste mesmo ano uma pesquisa sobre a territorialização de Direitos Humanos em Manguinhos. A partir de seus resultados, que apontavam para um processo de “violação sistêmica de Direitos Humanos” (SANTOS et. al, 2007), foi proposto um projeto que recebeu o nome de Escritório Técnico Multiprofissional. O projeto se desenvolveu com a organização de uma equipe formada por profissionais de distintas formações, mas que guardavam entre si a experiência do trabalho com educação popular, “grupos vulnerabilizados” e movimentos sociais. O processo de trabalho desenvolvido por este grupo associava as noções de gestão participativa ao apoio direto à mobilização local. Além do apoio à criação da Agenda Redutora de Violência, o grupo atuou fortemente na assessoria aos processos de mobilização que surgiram durante as obras do PAC e desenvolveu diversos projetos relacionados à temática da participação social.

Outras organizações governamentais identificadas no início dos anos 2000 são a Fundação Leão XIII, o Centro Comunitário de Defesa da Cidadania (CCDC) e as escolas municipais e estaduais do entorno. A Fundação Leão XIII é um órgão criado pela arquidiocese

⁴⁷ www.conhecendomanguinhos.fiocruz.br. Acesso em: 27 ago. 2015.

do Rio de Janeiro no ano de 1947, período em que as preocupações com as favelas giravam em torno da possível influência política dos comunistas sobre seus moradores (VALLADARES, 2005, p. 76). Ela cumpria o papel assistencialista de cadastrar os moradores realocados, viabilizar serviços básicos de água e esgoto, bem como controlar o crescimento das favelas. Entre 1947 e 1954 atuou em cerca de 34 favelas cumprindo estas funções.

Em Manguinhos, a Fundação Leão XIII surge nos anos 1950, período em que no local existia um centro de triagem para os moradores a serem alocados nos conjuntos habitacionais que seriam construídos nas regiões da Leopoldina e zona norte⁴⁸. A instituição passa a incorporar a estrutura do então Estado da Guanabara em 1962 (VALLADARES, 2005, p. 199), e, atualmente, está alocada dentro da estrutura da Secretaria Estadual de Assistência Social de Direitos Humanos (SEASDH).

Os CCDCs foram implementados em 1993, durante o segundo mandato de Leonel Brizola como governador (1991-1994), como uma tentativa de conter os problemas relacionados à violência urbana⁴⁹. O objetivo do CCDC era fornecer para as comunidades populares diferentes tipos de serviços através da ação conjunta das polícias civil e militar, defesa civil, defensoria pública e poder judiciário. Sua instalação em Manguinhos está diretamente relacionada com o aumento dos conflitos violentos no local na década de 1990⁵⁰. Localizado na favela Parque Carlos Chagas (ou Varginha), o CCDC aparece junto com uma série de transformações físicas nesta favela – abertura e pavimentação de vias, remoção de casas de palafitas – além da construção de um Centro Integrado de Educação Pública (CIEP). Atualmente o espaço serve apenas como local para realização de reuniões devido à descontinuidade das ações de governo com a mudança de gestão.

⁴⁸ Esse centro de triagem recebeu posteriormente o nome de CHP2, em alusão aos quatro prédios construídos pela Companhia de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB-RJ), na década de 1960, que levavam o nome de Centro de Habitação Provisória (FERNANDES; COSTA, 2009, pp. 128-129).

⁴⁹ Machado da Silva (2010) aborda a importância das medidas tomadas por Brizola em seu primeiro mandato (1983-1986) para polarizar o debate sobre a segurança pública. Enquanto parte do processo de redemocratização, as medidas do governador primavam pela reforma dos presídios e o fim dos conflitos armados nas favelas. Ao mesmo tempo, o crescimento do crime violento coloca a responsabilidade de restabelecimento da ordem na organização policial, por meio da ação cada vez mais violenta. Tal processo ganha força durante toda a década de 1990 e sustenta, através dos veículos de comunicação, a imagem das favelas como inimigos da ordem pública (LEITE, 2008 e 2014).

⁵⁰ A partir de consultas realizadas nos arquivos da hemeroteca digital da Biblioteca Nacional, pude identificar um padrão de representação sobre atividades criminais associadas à Manguinhos neste período, a partir das notícias veiculadas pelo Jornal do Brasil do ano de 1990 a 1999. Com poucas exceções, elas retratavam as favelas de Manguinhos como locais onde eram feitos os cativados para as vítimas de sequestros e, por esse motivo, alvos de constantes incursões policiais. As matérias mostram ainda que na segunda metade desta década as notícias passaram a abordar com maior frequência os episódios de troca de tiros entre traficantes e policiais. O desaparecimento do funcionário da Fiocruz Jorge Careli, no ano de 1993, que segundo testemunhas foi espancado e levado por policiais da Delegacia Antissequestro, também marca simbolicamente o território de Manguinhos como um local violento.

Quanto aos espaços educacionais, no período em questão Manguinhos contava com duas creches municipais, cinco escolas do primeiro segmento e dois polos de educação de jovens e adultos, um deles dentro da Fiocruz, além de dois pré-vestibulares comunitários.

A Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) foi instalada em Manguinhos nos anos 1970 juntamente com outras empresas de grande porte⁵¹. Parte do seu terreno foi ocupada por moradores no ano de 1995, levando ao surgimento da favela Mandela de Pedra, reconhecida como uma das mais precárias em termos de infraestrutura. Em 2005 a empresa celebrou um convênio com a Fiocruz para a criação do projeto de inclusão postal, mais conhecido como “Correio Comunitário”. O projeto instalou 13 Agências de Correios Comunitárias (AGC), uma em cada associação de moradores de Manguinhos, oferecendo produtos e serviços da empresa, além de gerar 26 postos de trabalho.

1.4.2 Organizações da Sociedade civil

Em relação às iniciativas da sociedade civil, neste período é possível encontrar um número significativamente maior em relação às iniciativas do poder público. Entre elas encontram-se cooperativas, Ongs, igrejas, empresas privadas, movimentos/iniciativas populares, lideranças comunitárias e associações de moradores.

A Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos do Complexo de Manguinhos (COOTRAM) foi uma iniciativa que teve grande impacto sobre a população de Manguinhos, encabeçada pela Fiocruz e que posteriormente ganhou independência. Criada em 1994 pelo Programa Universidade Aberta da ENSP/Fiocruz, com o apoio da Gerência de Cooperativismo do Banco do Brasil e do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE/UFRJ), a COOTRAM iniciou com cerca de 50 membros e em 2001 já contava com 1.300 associados.

As atividades desenvolvidas pela cooperativa inicialmente eram de corte e costura e coleta seletiva de lixo, mas, posteriormente, se expandiram para as áreas de: limpeza (incluindo de hospitais e laboratórios), aterro sanitário, manutenção viária, coleta seletiva e reciclagem de lixo, jardinagem, manutenção de equipamentos, controle de vetores (apicultura, saneamento básico, controle de larvas e mosquitos), higienização de acervos bibliográficos e documentais

⁵¹ De acordo com Fernandes e Costa (2013, p. 124): “Até a década de 1970, ao lado da ocupação por moradias, ocorreu em Manguinhos a implantação de várias indústrias e empresas públicas ou privadas, como o Instituto Oswaldo Cruz – IOC (atual Fundação Oswaldo Cruz), a Empresa de Correios e Telégrafos (ECT), a Empresa Brasileira de Telecomunicação (Embratel), a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), a Refinaria de Petróleos de Manguinhos S. A. e a fábrica de cigarros Souza Cruz”.

e fabricação de tijolos e outros materiais de construção⁵². De acordo com relatos das entrevistas que fiz, a COOTRAM foi presidida nos seus primeiros anos de existência por um professor sanitarista da ENSP, cargo que posteriormente foi assumido por um presidente de associação de moradores.

A Organização Não-Governamental mais antiga de Manguinhos teve seu início através do projeto de comercialização direta e solidária desenvolvida pelo Centro de Cooperação de Atividades Populares (CCAP), em 1985. O objetivo desse coletivo era trazer produtos do campo direto para as favelas, num processo que acabasse com a figura do “atravessador” e gerasse uma relação de comercialização mais barata. A proximidade com militantes das Ligas Camponesas e os encontros entre produtores e consumidores também faziam parte da consolidação deste trabalho. Problemas de ordem burocrática impediram a continuidade do programa de comercialização popular⁵³, o que fez com que a organização apostasse em outras frentes de atuação – educação, atividades culturais e audiovisuais.

Em 2003 a organização passa a se chamar Rede de Empreendimentos Sociais para o Desenvolvimento Socialmente Justo, Democrático e Sustentável – RedeCCAP – e formaliza-se enquanto Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). O seu sistema de funcionamento é por meio de “empreendimentos”, isto é, iniciativas autogestionadas ligadas em rede. A coordenação de cada empreendimento possui assento no colegiado da organização. A organização conta com dois espaços físicos, um exclusivamente voltado para atividades culturais – Espaço Casa Viva, que possui escola de música, oficina de arte, estação para gravação de programas de rádio – e outro onde funcionam biblioteca e aulas do Programa de Educação de Jovens e Adultos (PEJA Manguinhos). A RedeCCAP tem uma intensa relação com os processos de mobilização gestados em Manguinhos, pois ao longo de sua história ela tornou-se um grande polo irradiador de iniciativas sociais, além de muitos de seus integrantes terem participado de diferentes processos de organização coletiva em Manguinhos.

No ano 2000 uma nova organização surgiu em Manguinhos, intitulada União Ativista Defensora do Meio Ambiente – UADEMA, localizada no Parque Oswaldo Cruz (Amorim). Como o próprio nome diz, sua principal área de atuação era a preservação do meio ambiente, além da promoção da saúde e da educação. A UADEMA atuava principalmente através de oficinas e palestras e possuía dois projetos principais, estabelecidos através de convênio com a

⁵² Dados retirados do Relatório Dlis Manguinhos enviado pela Caixa Econômica, 2001.

⁵³ Em conversas com trabalhadores da RedeCCAP soube que a inviabilidade da continuidade do trabalho de comercialização se deveu à quebra de um caminhão que não estava no seguro, o que inviabilizou a continuidade do serviço de transporte de alimentos.

Fiocruz. O primeiro, de apoio à pesquisa ambiental, ampliou o serviço de captura de abelhas em Manguinhos, e o segundo, que também tinha parceria com os Correios, era a gestão local do Projeto de Inclusão Postal ou “Correio Comunitário”.

Existem muitas igrejas em Manguinhos, a maioria delas pertencente ao segmento evangélico, fenômeno visível em quase todas as favelas cariocas. Contudo, as igrejas católicas existentes, tem um histórico relacionado à auto-organização do território e com a própria intervenção do Estado. Em 1960, como parte do então Conjunto Habitacional Parque São Roque⁵⁴ foi construída a Capela São Daniel Profeta, com projeto arquitetônico de Oscar Niemeyer e pinturas sacras de Guignard, tombada pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural seis anos depois de sua inauguração⁵⁵. Por sua vez, a Igreja Santa Bernadete, localizada no entorno de Manguinhos, foi polo das Associações Benéficas (ASBEN), uma cooperativa de alimento criada na década de 1980 em diferentes bairros do subúrbio carioca⁵⁶.

Com relação às igrejas evangélicas, Manguinhos possui diversas denominações – as mais tradicionais, as neopentecostais e inúmeras outras que são abertas em cada pequeno cômodo. A importância desse segmento pode ser vista na construção da Associação de Líderes Evangélicos de Manguinhos – ALECOM⁵⁷.

Existem ainda relatos que afirmam que Manguinhos já foi um local com muitos espaços de religiões de matriz africana. Contudo, os rumores que explicam essa mudança guardam relações com os agentes do tráfico de drogas⁵⁸. Atualmente Manguinhos conta apenas com um centro espírita, que se localiza no entorno próximo da favela Vila Turismo.

O final dos anos 1990 e início dos anos 2000 representa o último período de ocupação habitacional e criação de novas favelas em Manguinhos. Este fato se conjuga com o processo

⁵⁴ Um dos quatro prédios construídos pela Companhia de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB-RJ) na década de 1960 em Manguinhos.

⁵⁵ Por falta de conservação, em meados da década de 1960, as pinturas foram retiradas da Capela, que fazia parte do roteiro turístico do Estado da Guanabara (FERNANDES, 2012, pp. 130-131).

⁵⁶ A história desta associação se relaciona diretamente com a da RedeCCAP, na medida em que foi necessária a criação do então CCAP para desenvolver o sistema de comercialização alternativa em Manguinhos. Além de Manguinhos, existiam ASBENs em Brás de Pina, Morro da Pedreira, Oswaldo Cruz, Morro da Lagartixa e Barros Filho.

⁵⁷ De acordo com dados do projeto DLIS Manguinhos, o primeiro encontro de lideranças religiosas com a equipe do projeto aconteceu em 2000, o que talvez possa ter sido o embrião para criação dessa associação.

⁵⁸ Histórias contadas por moradores afirmam que durante os anos 1980, por ordem de um traficante, que teria encontrado uma “macumba” com seu nome, os terreiros que existiam em Manguinhos acabaram. Para os fins deste trabalho não será possível aprofundar a análise sobre outras possíveis razões desse acontecimento. Contudo, é notável o crescimento das igrejas evangélicas no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 e sua territorialização nas favelas e periferias. A influência que as igrejas evangélicas exercem sobre a subjetividade dos moradores é assunto que vem sendo discutido por alguns pesquisadores (CUNHA, 2011; BIRMAN, 2009).

de desativação de importantes fábricas e empresas⁵⁹ que com isso passaram servir como locais de moradia⁶⁰. Ainda assim, algumas empresas mantiveram suas instalações e exercem influência sobre atividades e iniciativas realizadas em Manguinhos. Uma dessas empresas privadas que ainda permanece em Manguinhos é a Refinaria de Petróleo de Manguinhos, localizada na Rua Leopoldo Bulhões, uma das avenidas principais que divide o território do Complexo em duas partes.

A Refinaria de Manguinhos tem sua história atrelada ao segundo governo Vargas, durante a campanha “O petróleo é nosso”, quando da descoberta de reservas de petróleo no estado da Bahia. A campanha levou à criação da empresa Petrobrás em 1953 e a Refinaria de Petróleo de Manguinhos em 1954. A Refinaria de Manguinhos iniciou com produção diária de 1,1 milhão de litros de gasolina, gerando uma receita de cinco milhões de dólares por ano⁶¹. A empresa paralisou as atividades de refino em 2005, trabalhando atualmente apenas com derivados de petróleo. Mesmo sendo considerada pela Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) uma empresa de quarto nível de risco, não há registros de desastres ecológicos provocados pela empresa, ainda que seja possível avaliar os impactos da poluição que a mesma gera nos rios que cortam as favelas de Manguinhos⁶².

1.4.3 Fóruns e Instâncias coletivas

No que diz respeito aos movimentos sociais e iniciativas populares, desde a década de 1980, período em que a sociedade civil se reorganiza após o fim do período militar, Manguinhos registra momentos de organização, tanto para garantir equipamentos e direitos básicos quanto na tentativa de consolidar grupos específicos. Além das ASBENs que já citei anteriormente, na década de 1980 também ocorreram tentativas de unificação dos diferentes tipos de organizações

⁵⁹ Como nos mostra Cavalcanti (2011), a região de Manguinhos e Jacarezinho tem sua formação permeada pela presença de grandes empresas, fenômeno que tem início nos anos 1930, quando o Plano Agache, já previa que essa região deveria se converter em um bairro industrial. Existe um discurso corrente que atrela a saída das empresas de Manguinhos com o aumento da violência, discurso que também foi utilizado pelo governador Sérgio Cabral para a justificativa de investimentos da UPP em Manguinhos. Contudo, não se pode deixar de considerar a conjuntura econômica do período em questão e seus impactos sobre as empresas no Brasil.

⁶⁰ Este é o caso das favelas Embratel, CCPL, CONAB.

⁶¹ <http://www.conhecendomanguinhos.fiocruz.br/?q=saude-refinaria>. Acesso em: 12 mar. 2016.

⁶² Solução para refinarias Manguinhos e Ipiranga pode sair em 15 dias. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2005/08/01/ult1913u34670.jhtm>. Acesso em: 12 mar. 2016. Sindicalistas pedem que Petrobras mantenha refinaria de Manguinhos em operação. Disponível em: <http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2005-07-08/sindicalistas-pedem-que-petrobras-mantenha-refinaria-de-manguinhos-em-operacao>. Acesso em: 12 mar. 2016.

em Manguinhos. Trabalhadores da Fiocruz, militantes partidários, membros da igreja católica criam um Fórum de Luta. O Fórum pautava questões que até hoje são prementes – a dragagem de rios e o saneamento básico – além de duas outras questões importantes naquele momento: a situação dos moradores que residiam no entorno da adutora da CEDAE instalada na favela CHP2 e a construção de creches. Dessa organização deriva a criação de uma instituição filantrópica chamada Sociedade Independente de Cultura e Aprendizagem de Manguinhos (SICAM), com o objetivo de ser a estrutura jurídica necessária à criação da creche comunitária, que foi construída em 1985.

Na década de 1990 outros movimentos surgiram tais como o Movimento Comissão de Lutas (MCL), formado por militantes do movimento humanista e moradores, que faziam a crítica à representação exercida pelos presidentes de associação de moradores. Entre reuniões, pesquisa e abaixo-assinados, os moradores levaram suas reivindicações aos órgãos públicos, que mais uma vez giravam em torno da infraestrutura urbana, tais como saneamento básico, lixo e iluminação pública. Ainda na década de 1990 surge a associação de Mulheres da Comunidade Agrícola de Higienópolis, no ano de 1996, em parceria com a associação de moradores.

No período que antecede as obras do PAC, três iniciativas aparecem como fundamentais e estão intimamente relacionadas. A primeira delas é o movimento da Agenda Redutora da Violência (ARV), iniciado em 2004. Diagnosticando um quadro extremo de violência, moradores, lideranças comunitárias e trabalhadores da Fiocruz se organizaram neste coletivo, que semanalmente se reunia para analisar o quadro de violência existente em Manguinhos e propor soluções. Este grupo ainda teve como mecanismo de atuação a constituição de um grupo de e-mails, que na época funcionou como importante canal de trocas de informações.

É no bojo desta organização que surge o evento “Caminho da Paz com Garantia de Direito”, articulando organizações públicas e privadas para a ocupação da Rua Leopoldo Bulhões, que na época foi apelidada de “Faixa de Gaza”⁶³ em virtude dos intensos conflitos violentos⁶⁴. O evento teve três edições entre 2004 e 2005, e se tornou um marco das atividades

⁶³ Segundo relatos informais, o apelido teria sido dado pelo ex-secretário de segurança pública e então governador, Anthony Garotinho.

⁶⁴ “A crueldade dos traficantes que atuam na “faixa de Gaza” carioca foi demonstrada na sexta-feira, quando o cadáver de um homem sem cabeça e baleado seis vezes foi pendurado em uma passarela de pedestres sobre a pista da Leopoldo Bulhões. Segundo a polícia, a vítima teria matado a mãe de um dos chefes do tráfico na região, Neifrance da Silva Nunes, o Nei Sapo, preso em Bangu 1. Os motoristas evitam a “faixa de Gaza” por causa do risco de um ataque dos “bondes” (comboios de criminosos armados) ou de uma falsa blitz. A iluminação precária torna o lugar ainda mais perigoso. Os traficantes costumam atirar nos transformadores e deixam a rua às escuras”. Matéria: Medo faz rua ser chamada de “faixa de Gaza”. Folha de São Paulo, janeiro de 2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u88617.shtml>. Acesso em: 15 mar. 2016.

de rua em Manguinhos, tanto que posteriormente outras atividades com nomes semelhantes seriam realizadas, geralmente organizadas após acontecimentos violentos⁶⁵. A importância do evento, em cada uma das edições, sempre foi a de retirar o estigma de “faixa de Gaza” atribuído ao local e mostrar, através da ocupação do espaço público, as iniciativas culturais, públicas e privadas existentes no local.

A terceira iniciativa é o Fórum de Ação Contra Violência da ENSP, um coletivo organizado no espaço institucional da Fiocruz. Criado em 2006, num contexto de intensas trocas de tiro em Manguinhos, o Fórum surgiu como resposta às sugestões de blindagem da escola, que é um dos prédios próximos das favelas de Manguinhos. Diante dessa sugestão, trabalhadores e moradores propõem o surgimento deste coletivo, como forma de enfrentamento ao problema da violência. As reuniões do Fórum aconteciam semanalmente na ENSP, promovendo debates, exibição de vídeos, construção de documentos, articulações com o poder público e eventos que pudessem intervir nos determinantes sociais da violência em Manguinhos. Este coletivo também será importante na realização de atividades que antecedem a implantação do PAC, como já citei anteriormente.

Como é possível notar, em Manguinhos as relações entre os atores por vezes criam espaços híbridos de participação, onde instituições públicas e moradores convergem para o enfrentamento de uma questão ou a partir de um projeto. Nesse sentido, a presença da Fiocruz é um elemento que marca a emergência de processos desse tipo, cujo desenho da interação é determinado mais pelo repertório que mobiliza o engajamento do que pela definição última cada ator.

Quanto às associações de moradores de Manguinhos, o seu surgimento tem relação direta com a sua configuração espacial, organizada espaçadamente, ao longo do tempo. As primeiras surgem nos anos 1950, dentro do primeiro grande período de ocupação do local, e seguiram a lógica de a cada espaço ocupado, uma nova associação criada. Nesse período as associações despontam como atores políticos, estimuladas pela igreja católica, pelo PCB e pelo próprio poder público, que supunha transformá-las num instrumento de controle político e barganha eleitoral (PANDOLFI, 2002, p. 243).

As associações passaram por processos de declínio e de reorganização entre o período de intensificação da remoção na década de 1960 e o seu declínio em finais dos anos 1970. É

⁶⁵ Em maio de 2012 foi realizado o evento “Leopoldo Bulhões: o Caminho da Paz” e em agosto de 2015 ocorreu a 5ª Caminhada Leopoldo Pela Paz e Direitos, numa clara referência de continuidade aos eventos anteriores. Ambos os eventos são realizados em momentos de transformações em Manguinhos, assunto que abordarei nos capítulos seguintes.

nesse momento que federações de associações surgem na cidade (SOARES, 2011; PESTANA, 2013). A representação exercida pelos presidentes das associações estava diretamente associada à resolução dos problemas comuns de infraestrutura urbana. Além disso, quase todos os projetos e iniciativas pensadas para Manguinhos tinham nas associações de moradores o seu interlocutor.

Contudo, já nos anos 1980 começam a surgir críticas a esse modelo de representação política. Em Manguinhos, o próprio MCL criticava a representação das associações e convidava os moradores de Manguinhos a construir novas formas de participação. A noção de *controle negociado* desenvolvida por Machado da Silva (2002, p. 229) ajuda a explicitar as características que fundamentam esse tipo de crítica, pois aponta para um modelo de integração das favelas à cidade baseado num padrão de integração fortemente fragmentado e hierarquizado, para o qual as próprias políticas públicas colaborariam. Ao longo dos anos, essa crítica continuou existindo, ainda que as associações de moradores apareçam como instâncias importantes na realização de diferentes ações e projetos em Manguinhos, como é possível notar nas iniciativas Dlis, COOTRAM, Correio Comunitário, entre outros.

Além disso, os próprios coletivos e grupos que emergiram como críticas a esta forma tradicional de representação dos moradores, em contextos e situações específicas, estabeleciam e estabelecem diálogo com as associações⁶⁶. Década após década elas foram surgindo, e em 2006 todas as 11 favelas que formam o bairro de Manguinhos possuíam associação de moradores, além das quatro favelas que formam o complexo de Manguinhos.

1.4.4 O “movimento”

Outra razão pela qual é importante olhar atentamente para as associações de moradores é a relevância que as mesmas possuem para a leitura dos diversos níveis de relações de poder estabelecido em Manguinhos, e nesse quesito é imprescindível citar a relação de superposição que algumas delas mantêm com o tráfico de drogas, assunto que já foi discutido na literatura sociológica sobre favelas (SILVA; LEITE, 2004; ZALUAR; ALVITO, 1998).

⁶⁶ No relatório do projeto Dlis consta a seguinte informação sobre a organização do Fórum de Luta na década de 1980: “De uma maneira geral, este Fórum criticava a postura política das associações pelo caráter individualista com o qual organizavam as lutas comunitárias na região. Esta visão crítica não excluía, no entanto, a importância da presença destas associações e de seus respectivos presidentes, uma vez que um dos objetivos era justamente buscar a unidade nas lutas e viabilizar uma ação conjunta das associações no Complexo de Manguinhos”. De maneira distinta e com a existência de outros tensionamentos, essa articulação entre associações e coletivos autônomos também existiu durante as obras do PAC Manguinhos.

Abordar essa dimensão é uma questão no mínimo delicada para qualquer pesquisador, pois envolve trazer à tona uma série de informações que envolvem o comportamento cotidiano dos entrevistados e o meu próprio envolvimento com as práticas do território, que se mantêm atuais e constantes. No entanto é extremamente necessário para garantir um olhar mais amplo sobre as conexões entre os atores de Manguinhos, e para isso cabe fazer referência à forma como o tráfico se expande nas favelas cariocas.

De uma organização interna aos presídios, a “falange vermelha” passou a estender suas redes aos criminosos que continuavam a atuar em liberdade na cidade. As dissensões entre os presos comuns deram origem a outros coletivos, “falange do Jacaré”, “falange Zona Sul”, etc. Com base na compra de “mercadorias políticas” (proteção, liberdade mediante fugas, armas reservadas às forças armadas), muitos desses assaltantes deixaram, entre 1981 e 1986, os presídios e aumentaram suas ações armadas na cidade, transitando agora do roubo a bancos e carros-fortes (cada vez mais arriscado) ao tráfico de drogas (cuja repressão era ainda menor). O custo das mercadorias políticas e sua proliferação em vários níveis do aparelho de estado aumentava por um lado a exigência de maior lucratividade nos negócios ilegais e diminuía por outro as barreiras repressivas e morais que poderiam ter estancado esse processo. A chegada da cocaína mais barata, no início dos anos 80, consolida a transição para o tráfico a varejo com base nas favelas, morros, conjuntos habitacionais de baixa renda e bairros da periferia da cidade (MISSE, 2003, p. 4).

Os fatos acima configuram o que Misse (2003) chamou de “movimento” – mercado informal ilegal de drogas existente no Rio de Janeiro, que tem como características o varejo de drogas nas aglomerações urbanas, as redes horizontais de proteção e com as posições chaves na figura do “gerente geral” do negócio. Com o início dos anos 1990 e a prisão de traficantes antigos, ocorre o processo de juvenilização do movimento, o aumento da repressão policial ao tráfico e a intensificação da demanda por “mercadorias políticas”⁶⁷. Tais fatos modificam a forma de funcionamento do movimento e trazem para o centro da atividade de varejo de drogas as práticas de extorsão e a lógica da violência. É essa modificação ocorrida em finais dos anos 1980 que generaliza nas favelas o que Machado da Silva (2008) chama de “sociabilidade violenta”, um tipo de ordenamento social que tem como princípio o uso da força, a objetificação do outro, o mínimo de produção de sentido, sendo os traficantes identificados como os seus portadores.

⁶⁷ Para Misse (2003) dois processos são fundamentais para compreender acumulação social da violência no Rio de Janeiro. O primeiro é a existência de um mercado que transiciona mercadorias econômicas ilícitas, e o segundo, que parasitando o primeiro, transiciona mercadorias políticas. Inspirado na noção de weberiana de “capitalismo político”, o autor as define como bens e serviços – segurança, extorsão, proteção, garantias de confiança nas transações, propinas – que conflitam com a soberania das regulações estatais. As mercadorias políticas impulsionam um mercado informal cujas trocas combinam dimensões políticas e econômicas, de modo que os recursos políticos se transformam em recursos econômicos, e em grande medida o peso destas mercadorias depende de avaliações estratégicas de poder e do potencial recurso à violência. No período em questão, intensifica-se o uso da violência policial, tanto como meio de impor a demanda por mercadorias políticas, quanto para promover ações de repressão ao tráfico (MISSE, 2003, p. 8).

Pude constatar a influência do poder do tráfico sobre as associações de moradores – ainda que ela se estenda para outras formas de organização no local – através das mais distintas situações relatadas nas entrevistas com moradores, como no episódio abaixo, que mostra como os presidentes das associações podem agir como intermediários do tráfico para conseguir vagas de emprego.

(...) um dos presidentes das associações de moradores é eleito presidente da COOTRAM. Isso começa a também fazer com que o tráfico se aproxime da associação de moradores, porque as vagas iam pros outros presidentes de associações de moradores e aí é uma época que acontece muita (incursão) policial. E aí virou moda, à luz do exemplo que já se fazia antes, quando eu era moleque eu já sabia disso, algumas pessoas envolvidas, elas tinham sua carteira assinada por umas grandes empresas, a GE tinha muita gente com carteira assinada, então quando era abordado “ô, sou trabalhador”, mostrava a carteira era a GE ou da Company né, isso virou moda. Quando surge a COOTRAM, surge essa oportunidade “vou estar fichado pro trabalho”, mas só fichado, muita gente não ia trabalhar, não participava disso (Entrevista realizada com Júlio).

Esta passagem é importante, pois permite analisar tanto a importância das associações de moradores na organização dos projetos e iniciativas locais, como as relações de poder que as perpassam. Para este morador, a influência do tráfico sobre os presidentes das associações foi um dos fatores que colaborou para que a cooperativa de Manguinhos perdesse o caráter inicial de deliberação coletiva. A cooperativa instituiu um conselho formado pelos presidentes das associações de moradores, que tinha por finalidade principal definir como deveria ser feita a distribuição das vagas. Na medida em que a definição última de quem se integra ao projeto passa para as mãos dos poderes extraoficiais, o conselho deliberativo da cooperativa se converte num espaço de disputa por vagas de emprego.

O tráfico muitas vezes também aparece ocupando uma lacuna importante na vida associativa, quando se converte em promotor do “bem” da comunidade. Essa dimensão do “bem” se concretiza na realização de festas e shows em datas comemorativas, da distribuição de brinquedos e de cestas básicas, o que muitas vezes cria uma falsa sensação de aceitação e/ou convivência dos moradores com as regras e códigos estabelecidos pelo tráfico. Assim como problematizado por Silva e Rocha (2008) manter as associações apartadas da relação com o varejo de drogas é uma condição nem sempre possível e altamente dependente da dinâmica das relações estabelecida nas favelas.

A associação das favelas de Manguinhos com as dinâmicas do crime se torna ainda mais intensa e presente nos meios de comunicação a partir dos anos 2000, quando algumas de suas localidades recebem os apelidos de “Esquina do medo”, referente à esquina da Avenida Suburbana com Avenida dos Democráticos, próximo à favela do Jacarezinho, localidade que, segundo moradores, circulavam os “bondes” de traficantes de uma favela para a outra, e “Faixa

de gaza”, referente à Rua Leopoldo Bulhões, palco de intensos tiroteios. Tais simbologias reproduzidas pela mídia deixaram ainda mais patentes o estigma atribuído às favelas como lócus da violência urbana, que se generalizou após os anos 1990.

É importante dizer que entendo violência enquanto um conceito polissêmico, que tem recebido vários significados e definições no âmbito das Ciências Humanas, através das formulações de diferentes tradições do pensamento social. Contudo, para os fins desta tese, faço uso da noção desenvolvida por Machado da Silva (2008; 2011) de violência urbana, pela importância que a sua formulação adquire para compreender os fenômenos do crime violento que se processam no espaço urbano, e por ser parte essencial de outro conceito inerente à estrutura de poder existente nas favelas, a sociabilidade violenta, já citado anteriormente.

Sobre o primeiro conceito, Machado afirma que a ideia de violência urbana ganha uma abrangência ampla na cena pública, que a converte em uma categoria do senso comum. Por isso ao invés de falar sobre o real significado, Machado trabalha a violência urbana como linguagem, ou seja, uma representação associada à sua tematização no espaço público, o que envolve uma ampla gama de condutas – crimes de roubo, furto e tráfico de drogas – variável em diferentes escalas.

Nesse sentido, a violência urbana aborda os problemas de controle social com a atenção restrita aos riscos de quebra da continuidade das rotinas cotidianas que afetam os sentimentos de segurança individual. Em consequência, as questões relativas à ordem pública que organizam as interações interpessoais, em seus aspectos mais imediatos, dominam os termos do debate, sobretudo no que diz respeito às necessidades de repressão (SILVA, 2011, p. 71).

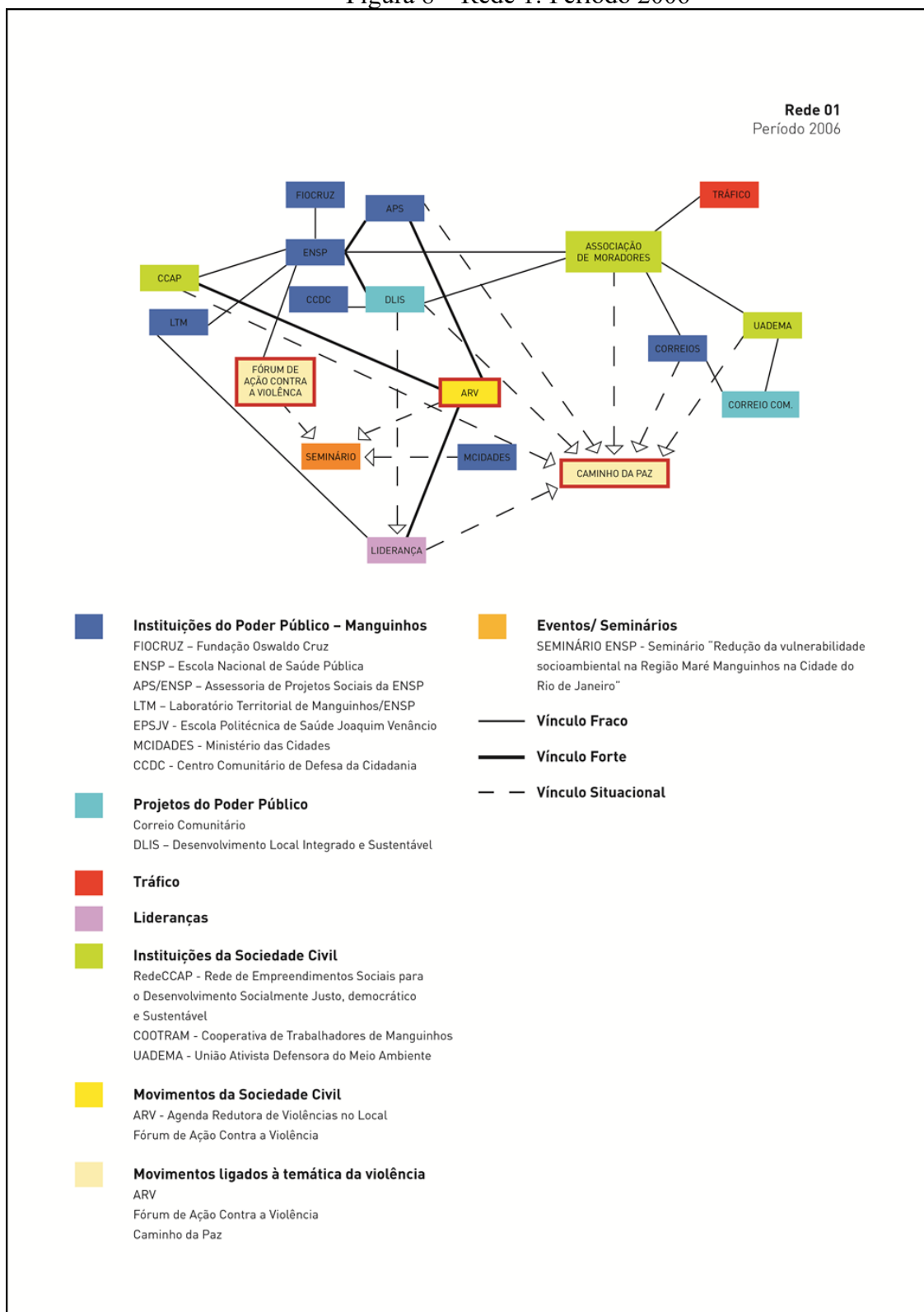
Enquanto um padrão específico de sociabilidade que se articula a partir da violência urbana, a sociabilidade violenta tem como característica central o uso da força como princípio da coordenação das ações, o meio para obter seus interesses. A sua racionalidade é estritamente instrumental voltada para as tentativas de controle do ambiente, que só oferece resistência material pela representação da força de que podem dispor os demais agentes (SILVA, 2008, p. 41). As consequências da sociabilidade violenta têm efeitos mais diretos sobre as favelas. Nelas habitam os traficantes de drogas, identificados como os portadores típicos da sociabilidade violenta, e o restante da população ocupa uma posição subalterna. Existem, portanto, dois padrões de sociabilidade – a ordem institucional-legal e a sociabilidade violenta, padrões que não são mutuamente opostos e muitas vezes operam de forma concomitante.

Finalizando esta parte, é importante dizer que, para além do reconhecimento dos presidentes das associações de moradores como representação oficial das favelas, Manguinhos sempre contou com a existência de figuras consideradas como “lideranças locais”, ainda que

informalmente constituídas. São pessoas que se engajam na resolução dos problemas cotidianos da favela – entupimento de esgotos, ajuda para conseguir transporte, contato com gestores públicos – muitas delas moradores antigos ou que se autodenominam “nascido e criado” em Manguinhos.

Esse reconhecimento converte tais figuras em referência para pesquisas, projetos e mobilizações que surgem em Manguinhos. Nos relatos que descrevo, elas aparecem nas mais variadas situações, transitando entre as funções de mediação com os órgãos de governo, mobilização dos moradores e como trabalhadores dos próprios projetos e programas de governo. Ainda que a condição de instabilidade no enquadramento institucional e político das lideranças de Manguinhos seja uma constante, a condição de referência local não se modifica e pode até ser enfatizada como critério para o estabelecimento de novos vínculos.

Figura 8 – Rede 1: Período 2006



Fonte: A autora, 2016.

Como aparece na Figura acima, a principal instituição que consegue estabelecer vínculos entre diferentes atores presentes em Manguinhos e que gera impacto relevante no tecido associativo antes das obras do PAC é a Fiocruz. Através de pesquisas, realização de projetos e atuando como mediadora de parcerias estabelecidas entre organizações do poder público e associações de moradores, tal como o projeto de Correio Comunitário, a instituição aparece como a face mais visível e atuante do poder público no território.

O único tema que neste momento consegue unificar os atores de Manguinhos é a violência, já que se apresenta como um problema para todos os grupos que vivenciam o território. É interessante destacar que a realização de duas edições do Caminho da Paz neste período ocorre num contexto de extrema violência, caracterizado por vários episódios de chacina. Nesse sentido é possível entender o engajamento dos diferentes atores neste tipo de temática. Contudo, apesar do surgimento de iniciativas como o Fórum da ENSP e a ARV, a grande maioria dos atores presentes em Manguinhos apresenta vínculos situacionais em torno dessa questão.

Ainda assim, o enfrentamento da violência é um aspecto importante para compreender a atuação dos atores engajados e o rebatimento de suas ações em outros temas. Em finais de 2006, o Fórum de Ação Contra Violência da ENSP e a ARV, após a realização de vários debates, consideraram como um dos determinantes fundamentais para o enfrentamento da violência o tema do saneamento básico.

Este foi o mote para a realização do seminário “Redução da vulnerabilidade socioambiental na Região Maré Manguinhos na Cidade do Rio de Janeiro”, em dezembro de 2006, que contou com a presença de um representante do Ministério das Cidades. Nas narrativas que abordam as motivações para a escolha de Manguinhos como local a receber recursos do PAC, este evento ganha centralidade e será retomado na próxima seção, quando abordo as versões existentes sobre a origem do PAC Manguinhos e seus respectivos protagonistas.

Importa dizer neste momento que o PAC Manguinhos fez emergir uma complexa configuração política, na qual atores com naturezas distintas, atuação em diferentes escalas e níveis do ordenamento burocrático do Estado foram postos em contato, configurando relações marcadas por conflitos, disputas e tensionamentos. Observar como as conexões entre esses atores são estabelecidas, desfeitas ou mantidas é também uma forma de analisar a própria constituição de Manguinhos enquanto produto dessas interações.

As mudanças na conjuntura e os novos atores que surgem serão apresentados por sua ordem de surgimento e pelas relações que são articuladas entre si. Nesse sentido, o primeiro ator que será descrito é o Fórum Social de Manguinhos, em seguida os coletivos, grupos e

organizações, pertencentes ou não a Manguinhos, mas que dele participaram; e, por fim, os gestores públicos que passaram a atuar no território com o início das obras do PAC.

1.5 Novos atores no fluxo das obras

1.5.1 O Fórum de Manguinhos

Com o anúncio das obras de urbanização do PAC, em janeiro de 2007, a conjuntura política que analiso começa a mudar e um dos principais motivos é o aparecimento de novos espaços de organização no âmbito da sociedade civil. Manguinhos nunca havia recebido um programa com recursos financeiros da ordem de milhões de reais antes do PAC, e esse fato, atrelado à falta de informações sobre o programa, fez com que sua população iniciasse uma mobilização para intervir junto aos governos do estado e do município, na tentativa de estabelecer algum tipo de diálogo que favorecesse a participação da sociedade civil durante a execução das obras.

De janeiro a março deste mesmo ano, moradores e lideranças realizaram uma série de reuniões que culminou no surgimento de um ator novo coletivo, o Fórum do Movimento Social de Manguinhos para o Desenvolvimento Equitativo e Sustentável, ou abreviadamente Fórum Social de Manguinhos (FSM). Na medida em que este coletivo se apresenta como o principal espaço de convergência dos atores envolvidos nas obras do PAC, é partir dele que a narrativa das mudanças ocorridas no período mais intenso de execução das obras será feita.

O FSM agregou tanto atores que já haviam participado de mobilizações anteriores às obras do PAC, como lideranças comunitárias e participantes da ARV, mas, também, diversos outros setores internos à Fiocruz; instituições presentes em Manguinhos e atores externos. No que diz respeito à Fiocruz, além dos departamentos e grupos já citados, outros que se destacaram nessa conjuntura foram o Sindicato dos Servidores de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública (ASFOC-SN), sindicato dos funcionários da instituição; a Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV), cujos profissionais técnicos das áreas de engenharia e meio ambiente auxiliaram na leitura e produção de documentos referentes às informações técnicas das obras; Casa de Oswaldo Cruz (COC), unidade técnico-científica voltada para a preservação da memória da Fiocruz e ensino de pós-graduação, que teve alguns de seus pesquisadores participando ativamente das reuniões do FSM enquanto atividade de pesquisa; a antiga Assessoria de Projetos Sociais, que a partir de 2010 passa a se chamar

Assessoria de Cooperação Social da Escola Nacional de Saúde Pública (ACS/ENSP). Este último setor merece destaque por que seus integrantes estiveram desde o início participando da organização do FSM, além de ter sido o local onde trabalharei durante os anos de 2010 e 2011, gerando boa parte dos relatos de campo, documentos e informações apresentadas nesta tese.

No ano de 2010 os integrantes do Escritório Técnico Multiprofissional (ETM) construíram um termo de referência intitulado “De Assessoria de Projetos Sociais à Cooperação Social”, no qual citam explicitamente a sua colaboração na organização do seminário “Vulnerabilidade Socioambiental em Manguinhos” e no acompanhamento das obras do PAC. Esses fatos, considerados emblemáticos no documento, são utilizados como justificativa para o trabalho exercido em Manguinhos de *“cooperação com o território em questões relacionadas à gestão social participativa, fortalecendo o protagonismo da Ensp em fornecer proposições e tecnologias sociais para o SUS”*⁶⁸.

Em virtude dessa especificidade, uma das principais funções de seus integrantes foi assessorar tecnicamente o FSM, tarefa que compreendia o acompanhamento, sistematização, organização e articulação das atividades desenvolvidas pelo coletivo. De maneira geral, todos os trabalhos desenvolvidos pela ACS/ENSP tinham o intuito de prestar assessoria técnica a projeto e iniciativas sociais, internas e externas à Fiocruz, que objetivassem o desenvolvimento social de Manguinhos e práticas de gestão participativa. E a grande maioria dessas iniciativas encontrou no espaço do FSM um local para apresentar e discutir seus objetivos junto à população de Manguinhos⁶⁹.

Quanto aos demais atores presentes em Manguinhos, participavam do FSM quase todos os tipos de organizações, mas aquelas que conseguiam outorgar uma imagem de legitimidade a este coletivo foram as associações de moradores. Os integrantes do FSM apostaram na mobilização dos moradores independentemente da presença de seus representantes “instituídos”, como forma de garantir a participação ampliada da população. No entanto, essa estratégia acabou se convertendo no principal motivo para que os presidentes das associações integrassem o coletivo.

⁶⁸ Termo de Referência “De Assessoria de Projetos Sociais à Cooperação Social”. Escola Nacional de Saúde Pública. 2010. pp. 02-03.

⁶⁹ Ainda em relação ACS/ENSP dois outros fatos relevantes ocorrem em 2010. O lançamento do livro “Território, participação popular e saúde: Manguinhos em debate”, que contém artigos que retratam as iniciativas de trabalho em Manguinhos, bem como analisam teoricamente a sua conjuntura política. Neste mesmo ano parte desta equipe é convidada para desenvolver um trabalho de cooperação social junto à presidência da Fiocruz, isto é, à nível nacional, resultando no surgimento da Coordenadoria de Cooperação Social da Presidência da Fiocruz (CCS/Fiocruz).

Por ser um espaço frequentado pelos gestores e responsáveis das obras do PAC, o FSM abriu a possibilidade de negociar e estabelecer diálogo direto com os entes governamentais, o que interessava diretamente aos representantes das favelas de Manguinhos, estando estas incluídas ou não nas intervenções do Programa.

Além das associações, igrejas também participavam das reuniões, mais notadamente as católicas, muito em virtude da formação teológica do pároco responsável, ligado à Teoria da Libertação. As igrejas Santa Bernadete e a Capela São Daniel Profeta foram, em vários momentos, espaços de reunião do FSM e mantinham representantes participando com frequência das reuniões. Representantes de escolas e pré-vestibulares também participaram das reuniões, principalmente com a diversificação das pautas em discussão ao longo do tempo, para além das obras do PAC.

Outro grupo em Manguinhos que também teve seu surgimento atrelado às obras do PAC foi a Comissão de Moradores de Vila Turismo. Considerada como uma das áreas mais bem estruturadas de Manguinhos, essa localidade receberia intervenções de edificação – construção de creche e posto de saúde – e demolição – de um galpão situado na Avenida dos Democráticos. Contudo, os moradores desta região obtiveram a informação de que poderiam ser removidos, e para garantir que os moradores tivessem casas a Comissão organizou junto com o Núcleo de Terras e Habitações da Defensoria Pública o processo de mobilização dos moradores e de titulação das casas. Membros da comissão frequentavam as reuniões do FSM e mantinham estreita relação de fortalecimento mútuo de suas iniciativas. Portanto, os moradores de Vila Turismo criaram um processo autônomo de mobilização que se manteve durante o ano de 2008.

1.5.2 Atores Externos e o Fórum de Manguinhos

O FSM conseguiu agregar instituições de ensino e pesquisa, sindicatos de classe, órgãos públicos de defesa de direitos, coletivos de favelas que constituíam uma massa flutuante de participantes das reuniões do coletivo. Apesar de estarem presentes em diversas reuniões, a maioria destas organizações era acionada pelos membros do FSM em momentos específicos, especialmente quando novas informações ou acontecimentos sobre as obras vinham à tona.

Os grupos que nesse momento de execução de obras se fizeram mais presentes foram os pesquisadores do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ); integrantes do Núcleo Interdisciplinar de Ações para a Cidadania (NIAC/UFRJ); Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ); Sindicato dos Arquitetos do Rio de

Janeiro e Sindicatos dos Engenheiros do Rio de Janeiro, que auxiliaram os militantes de Manguinhos na leitura de mapas e plantas do projeto arquitetônico do PAC; Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ); Comissão de Acompanhamento do PAC da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), na figura do deputado Rodrigo Neves; Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Essa rede de instituições auxiliou os integrantes do FSM em diferentes momentos de tensionamentos e pressão e garantiu junto aos órgãos públicos a legitimidade da representação coletiva dos moradores. Certamente o apoio da Fiocruz influenciou a forma como os gestores e técnicos estabeleceram o diálogo constante com este coletivo.

Participavam das reuniões técnicos responsáveis pela realização do Trabalho Social das obras do estado e do município, representantes da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP), ente responsável pela execução das obras, além de organizações não-governamentais contratadas, como o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), que estabeleceu com a CEF o “Pacto pela Cidadania”, em 2008, e tinha como uma das metas a construção de um Fórum da Cidadania do qual deveriam participar as favelas que receberiam as obras do PAC.

1.5.3 As instituições do Poder público

Com relação às instâncias governamentais ou que trabalharam a serviço do governo, que passaram a atuar no território de Manguinhos com o início das obras, estão a EMOP, as empresas ganhadoras do consórcio Manguinhos e as equipes do Trabalho Social. A EMOP é a empresa do governo do Estado responsável pelas obras de construção civil. Ela foi criada em 1975 com o intuito de centralizar tais responsabilidades, antes dispersas entre as secretarias de Estado. Subordinada à Secretaria Estadual de Obras (SEOBRAS), ela foi o agente interveniente executor do PAC e, portanto, a principal responsável pela gestão das obras e do PAC, contratação de técnicos, profissionais e empresas atuante nas obras, assim como a ela estava subordinada a equipe do Trabalho Social.

No início das obras, de acordo com os depoimentos colhidos em entrevistas, o diálogo com a EMOP foi realizado diretamente, através das reuniões do próprio FSM, porém, após a contratação do Trabalho Social, o diálogo se deu exclusivamente por este espaço, que tem início em julho de 2008, executado pela empresa Agência 21. O Trabalho Social é um procedimento

necessário em intervenções de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários, conforme a normativa do Ministério das Cidades⁷⁰. O trabalho desenvolvido por esta empresa foi o estabelecimento de três comitês – acompanhamento de obras, remanejamento e geração de renda – e a realização de um censo, nas modalidades empresarial e domiciliar.

A respeito do Trabalho Social do município, obtive poucas informações. O informativo veiculado pelo PAC Social municipal, em maio de 2011, afirmava que a prefeitura estava reiniciando uma nova fase do Trabalho Social, “[...] Após uma “gestação” difícil acertada com a Caixa Econômica Federal, a Coordenadoria de Inclusão Social – CIS desta Secretaria de Habitação [...]”, o que demarca as dificuldades encontradas para a realização do trabalho neste primeiro momento. No início, ambas as equipes utilizaram o espaço do CCDC como canteiro social. A partir de 2010, quando a equipe do Trabalho Social do governo do Estado passa a ser gerenciada pela empresa Metrôpolis Projetos Urbanos LTDA., a mesma passa a funcionar nas instalações do Centro de Apoio Jurídico (CAJ) e do Centro de Geração de Renda (CGR), situados no Centro Cívico.

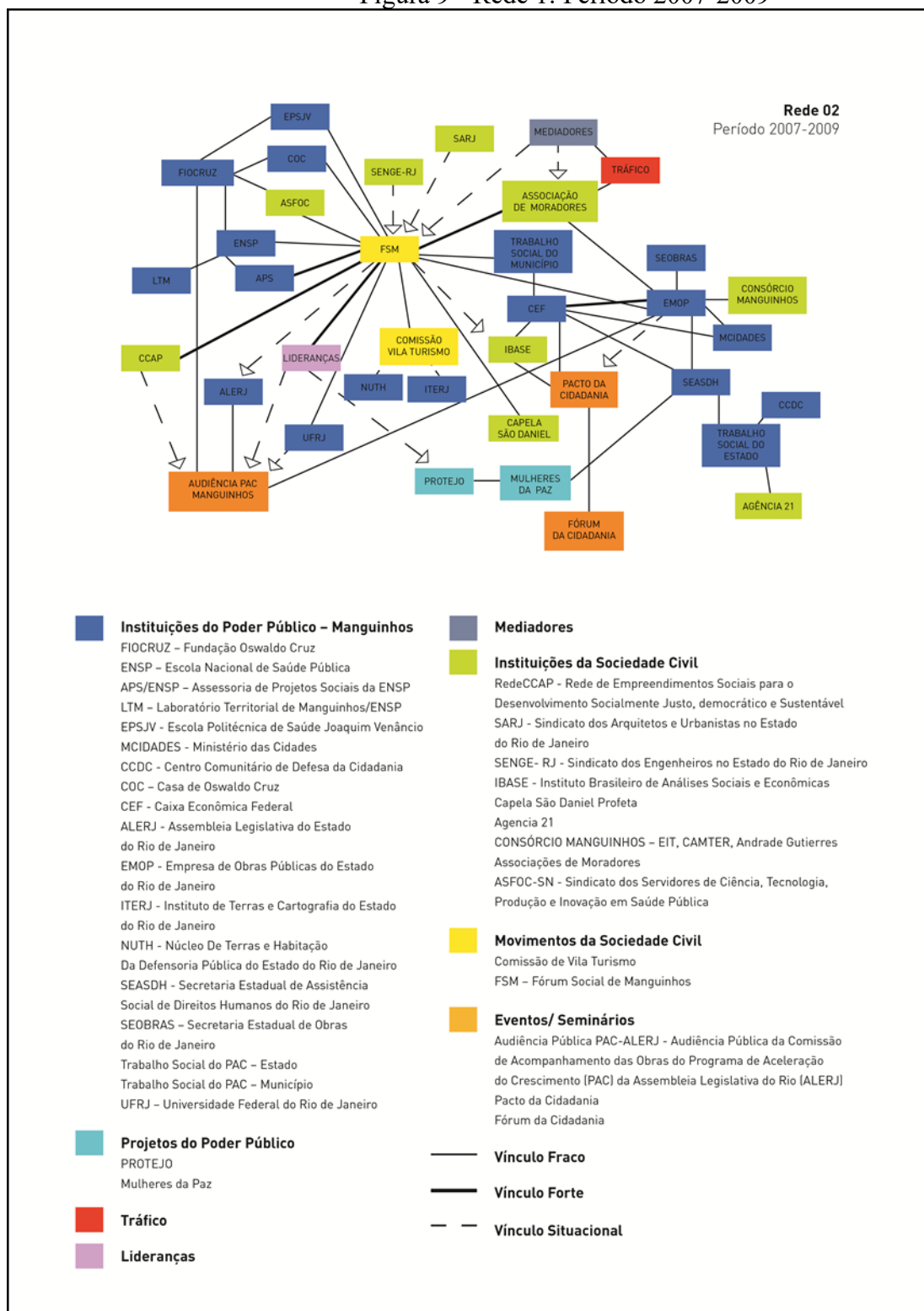
Quanto às empresas selecionadas para executar as obras do PAC, elas foram escolhidas em processo licitatório realizado em outubro de 2008, quando as empresas Camter Construções e Empreendimentos, EIT – Empresa Industrial Técnica S.A. e Construtora Andrade Gutierrez S.A., formam o Consórcio Manguinhos, sendo esta última uma das indiciadas por fraude na operação lava-jato e até o presente responsável pelo pagamento da maior multa da operação⁷¹, além de ser uma das investigadas das acusações de fraudes nos contratos para a execução das obras do PAC⁷².

⁷⁰ Ministério das Cidades. Instrução normativa nº 27, de 14 de junho de 2007.

⁷¹ Andrade confessa suborno na Copa, acertar acordo e pagará multa de R\$ 1 bi. Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1711882-andrade-gutierrez-acerta-multa-de-r-1-bi-e-vai-confessar-suborno-em-obras-da-copa.shtml>. Acesso em: 17 mar. 2016.

⁷² PF do Rio pede ajuda a Lava Jato em inquérito de obras do PAC. O Estadão. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/pf-do-rio-pede-ajuda-a-lava-jato-em-inquerito-de-obras-do-pac/>. Acesso em: 17 mar. 2016.

Figura 9 - Rede 1: Período 2007-2009



Fonte: A autora, 2016.

Demonstro na figura acima, Rede 2, a força das relações entre essas instituições e lideranças, com o recurso de traço mais forte ou mais fraco, além das convergências feitas em traçado e flecha. É nesta segunda conjuntura que Manguinhos vivencia um intenso processo de mobilização. A própria dinâmica estabelecida no início das obras do PAC, que começou a ser realizada sem a apresentação de um projeto executivo consolidado, foi elemento mobilizador dos moradores, tanto pela possibilidade de negociação com os gestores quanto pela falta de informações concisas, o que demandava maior esforço de organização local.

A rede de organizações que se construiu nesse momento em torno do FSM foi fundamental para conquistas e processos já descritos em outros trabalhos (ARAÚJO, 2011), como o aumento do número de unidades habitacionais e inclusão de localidades não previstas no projeto inicial. Contudo, também foi o momento que desencadeou tensionamentos e conflitos entre os próprios participantes do FSM.

De acordo com Madureira et al. (2008, p. 4), os agenciamentos políticos de lideranças, bem como as disputas pela manutenção de um modelo de participação calcado em práticas clientelistas, foram os vetores que desencadearam o processo de fragmentação que o FSM se propôs a enfrentar.

Além disso, práticas pautadas pela sociabilidade violenta – ameaças, rumores, avisos, deposições e afastamentos de cargos – e negociações permeadas por mercadorias políticas – mesadas, apartamentos, indenizações – converteram-se em mecanismos de desmobilização e revelaram a existência de uma trama de relações pouco visível, mas relatada pelos entrevistados como aspectos fundamentais para compreender os modos de ação dos entes governamentais em territórios com a presença do tráfico de drogas. Na fala dos entrevistados, essas dinâmicas foram uma constante desde o início das obras do PAC, mas o ponto de inflexão das mesmas, isto é, o momento em que elas se intensificam a ponto de gerar mudança no discurso e na forma de organização coletiva, pode ser estabelecido no ano de 2009.

As listas de presença das reuniões do FSM entre 2009 e 2011 apontam para algumas das modificações que o movimento social passou concomitantemente à realização das obras. O ápice da participação está no ano 2009. Com poucas exceções, as reuniões realizadas neste ano variaram entre um mínimo de 15 e um máximo de 50 participantes, as mais lotadas sempre com o tema envolvendo a questão da habitação e da execução das obras do PAC.

Ainda neste período o grupo de e-mails da Agenda Redutora de Violências funcionou como um canal importante de mobilização e compartilhamento de informação. Já em 2010, o número de participantes do FSM é reduzido drasticamente, tendo uma média de 15 participantes por reunião. O único encontro em que a participação de moradores foi massiva,

com presença de mais de 100 pessoas, foi durante o período das chuvas do início do ano, que atingiu a favela da Varginha, desabrigando grande parte de seus moradores.

Este esvaziamento acontece exatamente após os relatos de ameaça a integrantes do FSM e da mudança de comportamento dos presidentes das associações de moradores, que se distanciaram do coletivo. Abordarei com maiores detalhes estas mudanças no próximo capítulo, na medida em que descrever cada um desses acontecimentos de forma densa ajudará na compreensão dos aspectos de margem e ilegalismos gestados na implementação do PAC Manguinhos.

1.6 Resultados posteriores no ordenamento local

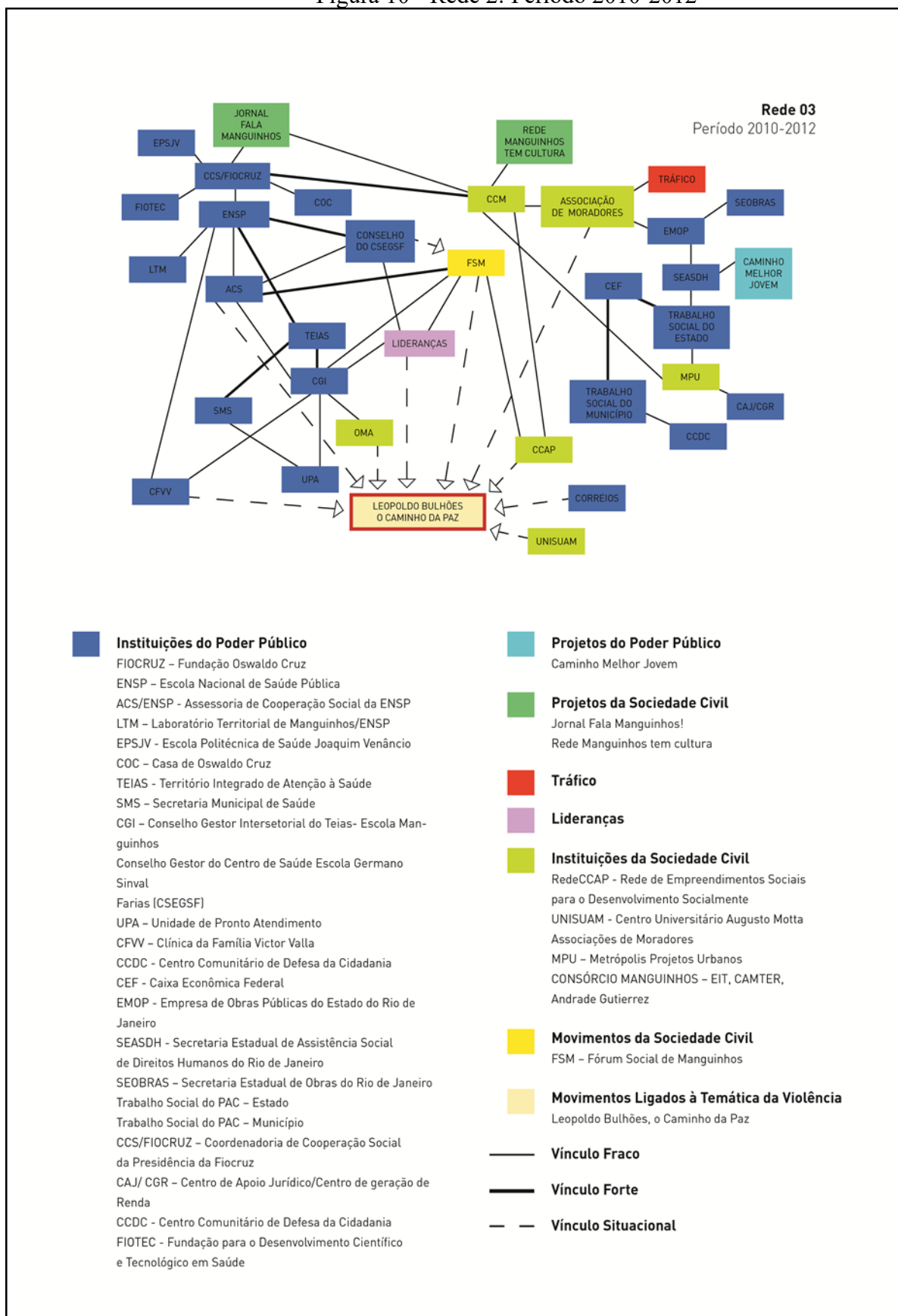
Em 2011, com boa parte das obras sob a responsabilidade do governo do Estado entregues, uma nova configuração de atores surge em Manguinhos. A construção dos equipamentos do PAC cria novos espaços de sociabilidade e insere dentro dos limites de Manguinhos novas localidades. A principal delas é o Dsup, que estando mais próximo de uma das vias que fazem fronteira com Manguinhos, sempre foi considerado como pertencente ao bairro de Benfica. Agora, transformado pelas obras do PAC, o local passa a ser chamado de “Centro Cívico” e concentra equipamentos do PAC Manguinhos. Dentre eles, podemos citar: Escola Estadual Compositor Luiz Carlos da Vila, em 2009; Unidades Habitacionais, Biblioteca Parque de Manguinhos, Clínica da Família Victor Valla, Casa da Mulher de Manguinhos, todos em inaugurados em 2010; Centro de Referência da Juventude, em 2012 e cinema, em 2014. Neste ano também foram entregues 564 unidades habitacionais de um total de 728, entregues na inauguração do condomínio para antigos moradores da fábrica CCPL.

Além dessa modificação física, ocorrem modificações na forma de sociabilidade local, especialmente pela criação de conselhos no território. O primeiro deles foi o Conselho Gestor do Centro de Saúde Escola Germano Sinval Farias, unidade vinculada à ENSP (CSEGSF/ENSP), em fevereiro de 2011. O segundo foi o Conselho Comunitário de Manguinhos, que derivou da nova gestão do Trabalho Social do Estado. A favela da Rocinha, que também teve o Trabalho Social gerido pela mesma empresa, criou uma Câmara Comunitária, que guardada algumas poucas diferenças, tinha a mesma funcionalidade: ser um espaço coletivo, de gestão dos equipamentos e das unidades habitacionais, e um espaço onde periodicamente se reuniriam governo do Estado, empresas e população para pensar em ações públicas. Na prática, o Conselho Comunitário de Manguinhos ganhou certa autonomia após a

sua institucionalização e atuou como uma espécie de “incubadora” para pequenos projetos apoiado por empresas e instituições públicas e privadas.

O terceiro, que também deriva dos processos de gestão do território com as obras do PAC, é o Conselho Gestor Intersetorial de Saúde, criado como uma das metas da estratégia de gestão participativa do Projeto Territórios Integrados de Atenção à Saúde, que em Manguinhos foi chamado de Teias-Escola Manguinhos, por incorporar também a dimensão do ensino.

Figura 10 - Rede 2: Período 2010-2012



Fonte: A autora, 2016.

Tal como aparece na Rede 3, a existência desses espaços surgiu como possibilidade de novas formas de atuação para os moradores, que após o esvaziamento do FSM não possuíam outras instâncias coletivas de participação. Ainda assim, este momento resultou num contexto bastante complexo. Para o FSM foi um período de continuidade de reflexão sobre o seu papel no território de Manguinhos. O processo de ameaças e as disputas com o governo do Estado enfraqueceram a sua organização e, ainda que continuassem existindo obras do PAC em Manguinhos, a preocupação sobre como agir nesse novo contexto estava diretamente relacionada ao papel que este coletivo deveria assumir. Para estes novos conselhos, o período entre 2011 e 2012 foi um momento de estabelecimento de suas bases e consolidação de novas experiências de participação.

Dificuldades para criar estratégias de longo prazo *versus* a urgência na resolução de problemas emergenciais estavam entre as principais questões surgidas das reuniões destes coletivos, que estavam lidando, de fato, com certos entraves para estabelecer junto à população de Manguinhos uma nova cultura de participação. Um primeiro resultado destas modificações foi a possibilidade de novas representações formais do território de Manguinhos, que antes se estabelecia apenas através dos presidentes de associações de moradores. Ainda que esta modificação não tenha tantos efeitos práticos, para as dinâmicas da sociabilidade local ela adquiriu importantes efeitos simbólicos, no sentido em que delegou para outros atores a prerrogativa de falar “em nome de Manguinhos”.

O final deste período resulta no estabelecimento de um novo processo de gestão do território: a ocupação militar. Em finais de 2012, o complexo de Manguinhos é ocupado pelas forças da Polícia Militar e da Marinha do Brasil, como uma etapa preparatória para a instalação das bases da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). Considerando o contexto da cidade do Rio de Janeiro, no qual a violência urbana se construiu nas últimas décadas como um dos principais problemas associado às favelas, a UPP surge para implantar um novo modelo de gestão nestes territórios, que mesmo sendo alvo de grandes obras de infraestrutura não participa da ordem social como o restante dos espaços da cidade.

Na verdade, a forma como PAC Manguinhos foi gerido apenas reforçou a existência de dispositivos marcados por ilegalismos, que foram acionados para manter uma determinada correlação de forças, que articula agentes governamentais, agentes do tráfico e empresas privadas, não alterando em nada a correlação de forças no que diz respeito ao problema da violência, como queriam os militantes deste território. Ainda assim, cabe ressaltar que no processo de “pacificação” de Manguinhos agentes do Estado farão referência ao período de execução das obras do PAC.

Este aspecto é interessante, porque grande parte do argumento mobilizado pelos agentes da segurança pública é o de “retomada” do território pelo Estado. Em Manguinhos, esta ideia associada à pacificação é questionável, em vista do grande volume de recursos investido pelo poder público. Como descrevo no quarto capítulo, outros elementos farão parte das justificativas governamentais para a “pacificação” deste território.

Para finalizar esta seção, trago à tona a discussão sobre as motivações para Manguinhos ter sido incluído no Programa de Aceleração do Crescimento, a partir da apresentação de duas versões que reivindicam uma espécie de “mito de origem” para explicar a chegada do PAC em Manguinhos.

1.7 O “mito de origem” do PAC Manguinhos

Relato 1

Então operando o PAC, Programa de Aceleração do Crescimento, ele veio enquanto como uma ação do governo federal, estadual e até municipal como uma demanda assim, uma indicação dos gestores maiores, dos chefes executivos federal e estadual, e fazendo um sobrevoo né, Manguinhos é o local para receber os investimentos do PAC, numa versão oficial. Mas também tem aquela na qual o Ministério das cidades, o departamento, a superintendência, não sei, de saneamento, tinha inserido Manguinhos como prioridade num programa lá de saneamento integrado, que teria muitos recursos no governo federal, a partir de 2007 – ano do segundo mandato do Lula – referente a um seminário que aconteceu aqui em Manguinhos que era sobre vulnerabilidades socioambientais em Manguinhos e na Maré, no qual foi apresentado o documentário “Prosanear”. Então houve esse compromisso de inserir Manguinhos como prioridade, e no qual Cesar Scherer aponta que estaria destinando R\$ 106 milhões pra Manguinhos e coisa e tal. Mas como não tinham os projetos executivos, então pensou em mais R\$ 50 milhões, então ele falou “nós estamos colocando aqui R\$ 156 milhões pra Manguinhos”. E depois vem a notícia oficial que Manguinhos foi contemplado a partir de uma posição dos gestores maiores (Trecho de entrevista realizada com Amélia).

Relato 2

Não teve uma escolha de Manguinhos, teve uma pressão pra que Manguinhos entrasse no PAC, entendeu? Escolha não acredito. Ninguém dormiu olhando o leque de favelas né, o mapa de favelas do Rio “aqui, bota Manguinhos! Manguinhos não tem nada mesmo, bota lá”. Não. Foi a partir dessa pressão, nesse seminário. (nome de morador) tinha feito um vídeo bem legal de todo o problema lá das comunidades do outro lado, do CHP2, João Goulart, Vila Turismo, casos que o esgoto passava dentro da sala, afundava o seu pé era todo coberto por água de esgoto, e esse vídeo foi mostrado nesse seminário com alguém do Ministério das Cidades, que fala assim “nossa, que absurdo!” e aí teve essa pressão, teve esse compromisso com a Fiocruz de pressionar o governo do Estado. Foi a partir dessa pressão (Trecho de entrevista realizada com Júlio).

Amélia e Júlio são pessoas que, além de acompanharem todo o processo de implementação das obras do PAC, estiveram diretamente implicadas na mobilização social que

a obra engendrou, por isso mesmo suas falas ajudarão a compreender os dois processos que analiso ao longo da tese. Apesar de não ser moradora de Manguinhos, Amélia mantém uma estreita relação com o local em virtude do seu trabalho na Fiocruz. Foi através dele que Amélia contribuiu para que houvesse a articulação de setores e unidades na organização de mobilizações e atividades como a descrita acima. Júlio também é um dos atores chaves nessa trama de relações, pois será um dos principais atores na articulação das mobilizações, especialmente aquelas desenvolvidas pelo FSM. Morador de Manguinhos há mais de 40 anos, Júlio é reconhecido por todos como uma das lideranças de Manguinhos, ainda que não ocupe cargo de presidente de associação de moradores.

Nos trechos de entrevistas descritos acima, as falas de Amélia e Júlio apresentam poucas diferenças e mostram a existência de duas versões distintas sobre a escolha de Manguinhos para receber obras do Programa, nisto que pode ser chamado de disputas pelo “mito de origem” do PAC Manguinhos.

Numa primeira versão, classificada publicamente como oficial, o então presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva e o governador do Estado do Rio de Janeiro, Sergio Cabral, fazem um sobrevoo de helicóptero sobre a região em que Manguinhos fica situado, e diante da constatação das condições precárias do local, decidem que ali seriam investidos recursos do PAC. Nessa versão, o fato principal é o papel atribuído ao poder público na definição das políticas públicas. Fica patente também que a ideia de benesse governamental circunda esta versão, na medida em que é pela visão da precariedade e não por uma escolha técnica ou racional, que Manguinhos foi incluído no Programa⁷³.

Já na segunda versão, o que se valoriza é exatamente o oposto da primeira. Nesta, predomina a capacidade de incidência dos moradores e militantes locais. Articulados num coletivo criado dentro da Escola Nacional de Saúde Pública para debater a violência – o Fórum de Ação Contra Violência da ENSP – moradores e trabalhadores da Fiocruz definem que o tema do saneamento básico é um dos vetores fundamentais para o combate da violência em Manguinhos. Partindo dessa definição, é então organizado o Seminário “Redução da Vulnerabilidade Socioambiental na Região Maré Manguinhos na Cidade do Rio de Janeiro”, em 18 de dezembro de 2006, que contou com a presença do representante do Ministério das Cidades para projetos de saneamento ambiental, Cesar Scherer.

⁷³ Um bom exemplo é o programa eleitoral de Fernando Pezão durante a disputa eleitoral para o cargo de governador em 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hIQwDRZevCk>. Acesso em: 17 mar. 2016.

De acordo com os entrevistados, a exibição do vídeo “Prosanear”, que mostrava a ineficácia do programa de mesmo nome executado anteriormente em Manguinhos, é um dos pontos que consegue dar materialidade à demanda dos moradores por saneamento. Portanto, nesta versão, a pressão exercida pelos atores locais é valorizada como aspecto fundamental para garantir que os recursos do PAC fossem destinados para Manguinhos⁷⁴.

Para o movimento social local, este Seminário é marco que define Manguinhos como uma das favelas escolhidas para receber as obras do Programa de Aceleração do Crescimento. Em contraponto ao discurso propagado oficialmente para esta escolha, esta versão dos fatos mostra que a chegada do PAC em Manguinhos já é marcada pelo protagonismo dos atores presentes no local. A estas duas versões Trindade (2012) acrescenta uma terceira, fruto do trabalho de campo desenvolvido para sua tese de doutorado.

Segundo a autora, técnicos da CEF, unidade gestora dos recursos, e da EMOP, executora do Programa, além do arquiteto responsável por desenvolver o projeto do PAC no Rio de Janeiro, Jorge Mario Jauregui, afirmam que o real motivo para que Manguinhos fosse escolhido foi a necessidade de dar respostas rápidas para a chamada de projetos voltados para o PAC, e o fato de Manguinhos já possuir um relatório diagnóstico do seu Plano de Desenvolvimento Urbano, encomendado pela prefeitura em 2003 e feito pelo escritório deste mesmo arquiteto durante o ano de 2004, colaborou para agilizar a construção de um projeto. Esta versão também aparece na entrevista que fiz com Amélia, ainda que seja para reforçar o argumento do protagonismo dos atores locais:

[...] acho que é importante destacar da onde surge a demanda... Por onde Manguinhos é inserido no planejamento do Ministério das Cidades e alguns outros detalhes que poderiam ser conversados com mais tempo, por exemplo, da não existência de projetos executivos tanto do estadual quanto do municipal e eles irem tentando outros lugares para serem contemplado e não Manguinhos. Mas então a manutenção do Ministério das Cidades por Manguinhos prevaleceu.

[R] Aí eles foram obrigados a fazer um projeto?
É, exato. Aí contrata o escritório... O governo do Estado contrata o escritório do arquiteto Jauregui. Na verdade, ele tinha trabalhado no escritório que construiu o PDU, o Programa de Desenvolvimento Urbanístico pra Manguinhos.

[R] Mas uma coisa não tem nada a ver com a outra né, a elaboração do PDU?
Uma coisa a ver com a outra não, não teve, mas o governo do Estado, no novo governo Sergio Cabral, eles não tinham uma estrutura na secretaria de obras e enfim, contrataram o escritório do Jauregui, e o escritório do Jauregui trouxe o quê? As informações do PDU. Então ele trouxe as informações do PDU e elaborou o projeto arquitetônico (Trecho de entrevista realizada com Amélia).

⁷⁴ “Duas ações ficaram definidas após o encontro. Uma delas é identificar, na esfera do Governo Municipal, a existência e os responsáveis pelo Programa de Desenvolvimento Urbano (PDU) para Manguinhos, no qual está inserido o projeto Favela Bairro e aproximá-lo das linhas de financiamento para 2007 de saneamento integrado do Ministério das Cidades”. Disponível em: <http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/materia/detalhe/2427>. Acesso em: 17 mar. 2016.

Portanto, ainda que esta terceira versão busque na existência prévia de informações técnicas a justificativa para a escolha de Manguinhos, o relato acima reafirma as disputas que permeiam esse fato e a importância da mobilização local na relação com o órgão federal para a manutenção de Manguinhos como um dos territórios incluídos no Programa. O mais importante destas versões não é atestar a veracidade ou a maior relevância de uma em relação às outras, mas, sim, apontar para uma dimensão importante de análise nesse início do Programa.

A dimensão que quero enfatizar é a disputa simbólica sobre quem são os verdadeiros protagonistas que conseguiram o feito de incluir Manguinhos no Programa que seria o divisor de águas em termos de investimentos em sua história de urbanização. Essa disputa pode tanto ser vista como um processo “de cima para baixo”, que valoriza a atuação dos agentes públicos, ou “de baixo para cima”, que focaliza o protagonismo dos atores locais. De fato, o simbolismo destas versões será reafirmado em diferentes situações e situações de conflito no transcorrer das obras.

De acordo com Foucault (2004, p. 179) as sociedades são atravessadas por múltiplas relações de poder, que não se dissociam dos discursos que nelas circulam, pois a própria produção do discurso como verdade é a condição para o exercício do poder. Nesse sentido, as disputas discursivas subjacentes à origem do PAC em Manguinhos serão transpostas para o terreno das relações sociais, na medida em que cada um desses “mitos” sustentará a prática dos atores nas disputas de poder durante a execução das obras.

2 2008-2010 - O PROCESSO DE EXECUÇÃO DAS OBRAS

2.1 Quando o Estado chega: a cerimônia de inauguração das obras

O PAC tornou-se o Programa de maior investimento público destinado ao conjunto de favelas de Manguinhos e, por isso mesmo, o seu impacto como uma grande política pública transformadora em vários aspectos foi extremamente explorado. A cerimônia de lançamento das obras é um bom exemplo para analisar como a imagem da “chegada do Estado” é acionada nas práticas governamentais. É esta dimensão da intervenção pública que pretendo destacar nesta seção.

Figura 11 - “Cidadania chega às comunidades”



Fonte: Informativo da Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro - Ano 2, número 12, março 2008.

“A cidadania chega à Manguinhos”. Tal como descrito no informativo acima da Secretaria de Obras do Estado (SEOBRAS), a cerimônia de lançamento das obras do PAC em Manguinhos, ocorrida no dia 8 de março de 2008, foi celebrada como uma “grande festa”. O

local da festividade foi o palanque montado no meio da Rua Leopoldo Bulhões, e entre os convidados, além de moradores de Manguinhos e das favelas do entorno – Jacaré e Arará – estavam os trabalhadores das obras do PAC, as empresas de Correios e Telégrafos, a Refinaria de Manguinhos, além de uma ampla comitiva de ministros e representantes governamentais⁷⁵. Estavam presentes também o então presidente da EMOP, Ícaro Moreno, responsável pela execução das obras, 16 lideranças comunitárias de Manguinhos, sendo 14 presidentes de associação de moradores e dois representantes do Fórum Social de Manguinhos, o menino Cristiano, considerado pela imprensa como símbolo do PAC e sua mãe Bianca.

A presença de tantos representantes já dava mostras da importância simbólica que permeava o evento. O ponto alto da atividade foi o discurso do então presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva. Bastante persuasivo e utilizando como exemplos histórias de moradores da própria favela, Lula falou sobre a grandiosidade das obras, as mudanças na segurança pública, a importância da relação com o Governo do Estado e enfatizou várias vezes a dimensão da cidadania como um valor a ser resgatado pelo PAC:

[...] Eu tenho obrigação de governar para ricos e para pobres, mas eu tenho que saber que o meu lado é fazer com que **os pobres ganhem cidadania neste País**, melhorem de vida, tenham acesso às coisas. Por isso, nós discutimos e pegamos as quatro coisas mais importantes: Complexo do Alemão, Manguinhos, Rocinha, Pavão e Pavãozinho. É quase um bilhão de reais nesses quatro lugares. Não é para fazer uma ruazinha na véspera de eleição, porque o Governador não tem eleição este ano. Eu não posso mais concorrer porque termina o meu mandato. **É porque eu acho que nós precisamos resgatar a decência e a dignidade** (Discurso do Presidente Lula no lançamento do PAC Manguinhos, em 08 mar. 2008, grifo meu).

O conceito de cidadania que aparece no informativo e no discurso do presidente da república faz referência à dimensão dos direitos sociais. No Brasil, o histórico de afirmação desses direitos tem uma trajetória fragmentada e inconstante. A afirmação de direitos com força de lei tem início nos anos 1930 e foi sendo estabelecida paulatinamente através de políticas sociais para alguns setores da sociedade, notadamente os trabalhadores formalizados⁷⁶.

⁷⁵ Dentre eles o governador do Rio de Janeiro Sérgio Cabral e sua esposa; o presidente da Fiocruz, Paulo Buss; Dilma Rousseff, Ministra da Casa Civil; Tarso Genro, Ministro da Justiça; José Gomes Temporão, Ministro da Saúde; Márcio Fortes de Almeida, Ministro das Cidades; Franklin Martins, Secretário Estadual de Comunicação Social; Edson Santos, Secretário estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Luiz Fernando de Souza (Pezão), secretário estadual de Obras e vice-governador; Wilson Carlos Cordeiro da Silva Carvalho, secretário de Estado de Governo; Regis Velasco Fichtner, secretário estadual da Casa Civil; Noel de Carvalho Neto, secretário estadual de Habitação; Eduardo Costa Paes, secretário estadual de Estado de Turismo, Esporte e Lazer; Benedita da Silva, secretária estadual de Assistência Social e Direitos Humanos; Alcebíades Sabino dos Santos, secretário estadual de Trabalho e Renda; senador Marcelo Crivella (PL); deputado federal Jorge Bittar (PT); deputado federal Filipe Pereira (PSC).

⁷⁶ Vários são os autores que discutem a história de consolidação das leis trabalhistas associadas à garantia dos direitos sociais, dentre os quais cito Santos (1998), Telles (2001), Vianna (1999) e Weffort (1978). Para uma interessante abordagem dessa questão, que aponta para variabilidade da cidadania no Brasil, conferir o texto de Lautier (1997).

A possibilidade de aproximar as noções de democracia com o estabelecimento de políticas sociais fica mais patente durante o fim do período da ditadura militar, quando o país estava mergulhado numa grave crise econômica e social, e os movimentos sociais identificavam nas mobilizações contra a ditadura a possibilidade de reversão da crise social. Contudo, apesar dessa efervescência de reivindicações populares ter sido ampla no período de redemocratização, a afirmação da responsabilidade do Estado na efetivação das políticas sociais só aconteceria de maneira definitiva com a promulgação da Constituição de 1988, momento em que boa parte dos movimentos sociais voltou suas ações para a afirmação de direitos no texto constitucional (RIZOTTI, 2001).

Sendo, portanto, associada ao acesso a bens e serviços básicos, data do final dos anos 1980 a afirmação das políticas públicas como direito de cidadania e sob a responsabilidade do Estado brasileiro. Esta palavra é utilizada recorrentemente para adjetivar as intervenções públicas feitas em áreas precárias. Porém, no discurso do presidente Lula, outras referências simbólicas que ultrapassam esta dimensão da cidadania são acionadas.

A imagem subjacente à estrutura narrativa desse discurso não é a do cidadão portador de direitos civis, políticos e sociais, mas sim a do sujeito “incivilizado”, isento de valores e que vive em territórios de anomia, historicamente identificados como lócus da desordem urbana e, atualmente, de onde se origina um dos principais problemas nas cidades: a violência. É essa população que será *resgatada* pela mão do Estado, o ente poderoso e mágico. Utilizo este último adjetivo para fazer referência à discussão de Taussig (1992) sobre a magia do Estado.

O autor faz uma etnografia analisando o ritual que acontece na montanha de María Lionza, no centro da Venezuela, no qual pessoas peregrinam em busca de cura, e demonstra como este rito se relaciona com a força imaginária depositada no Estado bolivariano. Taussig mostra como o mito que cerca a montanha se vincula ao processo de libertação da América do jugo espanhol. O ritual cultua a imagem de Simón Bolívar e María Lionza através da construção de portais – espécie de oratório com bandeira, velas e fotos – que neste procedimento associa a capacidade mágica da cura à história de luta dessas duas figuras que aparecem como entidades míticas.

De acordo com Taussig, esse culto aos mortos na Venezuela faz parte dos pressupostos culturais que, tanto quanto os pressupostos políticos, sustentam a autoridade do Estado. Entendido como um complexo cultural, o Estado inclui como componente chave a *imagem* e o *sentido de Estado*, dentro dos quais a magia floresce no seu funcionamento cotidiano (TAUSSING, 1992, pp. 500-501). Portanto, longe de negar os processos racionais inerentes ao funcionamento do Estado, o que Taussig deseja é enfatizar a dimensão cultural, isto é, a imagem

miticamente criada que confere ao Estado uma “áurea de poder legítimo e irrefutável” (TAUSSING, 1992, p. 514).

No lançamento do PAC Manguinhos é possível identificar essa dimensão cultural através do uso da palavra “chegada”, que se converte em categoria nativa utilizada para associar obras do Programa às mudanças de ordem subjetiva na população. A proposta inicial do PAC, de desenvolvimento econômico associado a investimentos sociais capazes de gerar transformações que elevem o próprio desenvolvimento humano, apresenta uma dimensão “civilizatória” da política pública. Na medida em que estes investimentos ganham concretude na forma de unidades habitacionais, escolas, creches, bibliotecas, entre outros, trazem consigo também valores como “cidadania”, “esperança”, “dignidade”, “inclusão”, “respeito” “oportunidade”, “futuro”, supostamente inexistentes, enfraquecidos ou esquecidos junto à população beneficiada.

Mais do que modificar a realidade física das favelas, práticas de Estado como estas convertem políticas, como o PAC, em marcos de mudança no comportamento e na subjetividade de seus moradores. Trata-se, portanto, de um *processo civilizador*, de modelação de comportamento e padronização das condutas, tal como discutido por Elias (1990), que está subjacente às intervenções urbanas. Apresentar tais obras a partir desta perspectiva se encaixa com as palavras ditas pelo presidente Lula no discurso de lançamento do Programa, a ideia de construção de um *moderno projeto de nação*. Esse esforço civilizatório passa, portanto, pela mão do Estado que finalmente chega nesses territórios vazios de valores⁷⁷.

Sendo assim, o Estado não pode prescindir da criação de imagens e símbolos para a manutenção da sua dominação. Ou seja, além de ser caracterizado pelo monopólio da violência e pela gestão burocratizada, em termos weberianos, a criação de imagens e de símbolos é fundamental para manter a adesão ao poder do Estado.

No caso do PAC, a magia do Estado é acionada tanto pela linguagem como pela criação de símbolos. Não à toa, as principais intervenções em favelas contam com grandes obras de teor arquitetônico, visíveis a metros de distância – o teleférico no Complexo do Alemão, a passarela desenhada por Niemeyer na Rocinha e a elevação da linha férrea em Manguinhos (CAVALCANTI, 2013). No caso de Manguinhos, essa simbologia também foi corporificada

⁷⁷ Esta imagem das favelas como vazios de valores já foi motivo para intervenções importantes nesses territórios. Durante a passagem dos anos 1950 para os anos 1960, a atuação da igreja católica nestes locais baseou-se no diagnóstico de que as favelas seriam espaços de desintegração social e moral na cidade, baixo padrão de vida e produto da existência do rural dentro do urbano, em virtude do êxodo rural para a cidade. Somente a promoção humana dos favelados mudaria esse quadro (RIOS, 1960, p. 40).

na figura de Cristiano Pereira Tavares, apelidado como “Lulinha” após ser transformado em símbolo do PAC.

Figura 12 - “Menino pede uma piscina ao presidente”



Fonte: Jornal Extra, 19 de fev. 2024

Figura 13 – “‘Companheiro Cristiano’ vira a cara do PAC de Lula no Rio”



Fonte: Jornal Extra, 08 de março 2008.

O menino tinha oito anos de idade quando foi fotografado pelo Jornal Extra, nadando num vazamento de esgoto em Manguinhos. O jornal publicou matéria com um pedido feito por ele ao presidente Lula para a construção de uma piscina. A matéria teve ampla repercussão e gerou resposta do presidente ao jornal. A piscina prometida a Cristiano foi construída e a primeira unidade habitacional do PAC Manguinhos foi prometida à sua família. Com

regularidade jornais noticiavam fatos da vida de Cristiano, fazendo deles o próprio acompanhamento das obras do PAC⁷⁸. Desta forma, a transformação civilizatória promovida pela “chegada” do PAC Manguinhos se materializava nos resultados positivos do PAC sobre a vida de Cristiano.

Aquele menino ali, que tá muito falado aí, o Cristiano. O presidente da república viu ele nadando na piscina. Por que é que ele estava nadando na piscina? Primeiro, porque nós fizemos a piscina. Segundo, ele estava nadando muito bem, porque teve um convênio no Tijuca Country Club. Segundo, ele morava num barraco, hoje a tá morando numa casa. Terceiro, ele não tinha acompanhamento escolar, agora está tendo acompanhamento escolar. Então tem casa, tem acompanhamento escolar, bem alimentado, praticando esporte... É outro garoto. Quem viu ele e vê agora, é outro (Ícaro Moreno, presidente da EMOP. Documentário PAC Manguinhos: promessa, desconfiança, esperança. LTM, 2009).

A fala do presidente da EMOP atesta a dimensão simbólica que foi se construindo ao redor de “Lulinha” para demonstrar a grandiosidade da chegada do PAC. O menino passou a ser presença constante nos palanques das inaugurações de obras concluídas em Manguinhos, sempre como uma maneira de reafirmar o poder civilizador do Estado. Ao noticiar as mudanças ocorridas na vida de Cristiano, veiculava-se também o próprio sucesso da transformação promovida pelo PAC.

A esse respeito, é importante relembrar a discussão feita por Mitchell (2006). Práticas como esta acionam “recursos de poder” que, além de demarcarem artificialmente os limites exteriores do Estado, reificam a sua imagem como um ente poderoso, homogêneo, independente e que age sobre a sociedade civil.

Voltando à cena da inauguração das obras, além dos discursos e de toda simbologia criada pelo aparato governamental, outro aspecto que merece destaque é a postura do movimento social local. As 16 lideranças de Manguinhos e mais alguns participantes que estavam presentes no evento, utilizaram uma camisa branca que continha na parte da frente os dizeres “Manguinhos quer PAC com Paz e Direitos” e na parte de trás “Comitê de Acompanhamento do PAC Manguinhos”. Assim como aconteceria diversas vezes, o FSM aproveitou a presença dos representantes institucionais para criar uma espécie de reivindicação sutil para aquela que seria uma das principais demandas do movimento social local, feita desde o primeiro contato estabelecido com os entes governamentais: a garantia da participação social. Ainda que este ato não tenha surtido maiores efeitos, ele demarca o início do processo de

⁷⁸ “Garoto símbolo das obras do PAC no Rio ganha casa de Lula em Manguinhos”. Matéria veiculada em 03 fev. de 2009. Disponível em: <http://extra.globo.com/noticias/rio/garoto-simbolo-das-obras-do-pac-no-rio-ganha-casa-de-lula-em-manguinhos-231409.html#ixzz3xVoznLGt>. Acesso em: 20 mar. 2016. “Cristiano nada sob aplausos de Lula”. Matéria veiculada em 29 maio de 2009. Disponível em: <http://extra.globo.com/noticias/rio/cristiano-nada-sob-aplausos-de-lula-402032.html>. Acesso em: 20 mar. 2016.

negociação e embate que seria travado com diferentes atores para fazer com que esta reivindicação fosse tratada como um direito, questão que abordarei de maneira mais detida nas seções subsequentes.

2.2 Início da organização dos moradores: o surgimento do Fórum Social de Manguinhos

Com a divulgação do PAC, e como nós viemos desse seminário com o Cesar Scherer, então nós identificamos – quando falo nós identificamos, quer dizer, dentro da Fiocruz, na Ensp, a nossa área de assessoria de projetos sociais e mais alguns outros pesquisadores e mais o movimento no território – começamos a discutir como poderíamos potencializar a ação das pessoas junto a essa intervenção governamental. Então vem um projeto de grande monta né, que vai modificar a realidade, modificar a vida das pessoas, então elas deveriam no mínimo ter conhecimento e chegar até a ter uma intervenção direta. E como fazer isso? Então pensou-se em ter um espaço que pudesse reunir as pessoas junto com os gestores, com outros pesquisadores, estudiosos, enfim, com o movimento social pra debater os temas relacionados à intervenção. Então pensou-se que o Fórum né, Fórum do Movimento Social de Manguinhos na época. Então esse Fórum começou a se reunir toda terça-feira na Escola Politécnica. Aí depois da Escola Politécnica ele começa a se reunir na Ensp. E aí tiveram agendas muito interessantes, muito importantes. Dos gestores da política de habitação, que era o secretário Noel de Carvalho debatendo, pessoal da cultura debatendo, o escritório de planejamento arquitetônico também debateu. Enfim, foram muitos debates, e os moradores sempre se posicionando querendo informação, querendo informação, e nunca se tinha uma informação do que poderia se falar “o PAC vai fazer isso ou vai fazer aquilo” (Trecho de Entrevista feita com Amélia).

Na visão de Amélia, o anúncio de recursos da ordem de milhões de reais e a vontade de fazer deste processo o mais participativo possível foram as motivações para dar início à organização do Fórum Social de Manguinhos, em março de 2007.

Conseguindo aglutinar atores com interesses distintos, o FSM passa a ser, durante os seus primeiros anos de existência, o espaço privilegiado para onde convergiam todas as questões em torno do PAC Manguinhos. Organizado em forma de assembleia deliberativa, contando com o auxílio de uma secretária executiva, o objetivo deste coletivo foi criar um espaço onde os diferentes envolvidos e afetados pelas obras do PAC pudessem dialogar, obter informações e construir maneiras de participar das decisões sobre as obras.

É interessante notar como a violência urbana foi parte importante do discurso que antecede a mobilização deste coletivo. Inicialmente ela serviu como léxico gramatical que deu sentido à organização social em torno da demanda por direitos básicos. A falta de saneamento básico foi compreendida pelos moradores e trabalhadores da Fiocruz como um dos principais vetores para que Manguinhos continuasse a ser um dos territórios violentos da cidade do Rio de Janeiro. Com o início do PAC Manguinhos, as demandas por saneamento básico, enquanto possibilidades de mitigação dos problemas da violência transformam-se em reivindicação do

direito à gestão participativa, tendo como base a prerrogativa institucional prevista pelo Estatuto das Cidades. Este será o novo vocabulário acionado em diversas situações, eventos e documentos protagonizados pelos moradores de Manguinhos.

A mobilização empreendida por esse coletivo pode ser entendida como fundamentada nas premissas das mobilizações criadas no início do período democrático, onde “novos atores” (SADER, 1988) reconfiguram as narrativas dos seus engajamentos a partir das experiências do cotidiano, mas se desenvolvem num contexto completamente distinto, no qual a diversidade de canais de participação contrasta com o agravamento das desigualdades sociais, e especialmente no meio urbano, a informalidade das relações de trabalho e a violência, tal como argumenta Feltran (2007, pp. 87-88).

As primeiras reuniões do FSM aconteceram nas salas de aula da Escola Politécnica, reunindo semanalmente cerca de 50 a 100 pessoas. Era o início de 2007 e os moradores não tinham informações precisas sobre as intervenções que seriam realizadas pelo PAC. Nos seus primeiros meses de existência, o FSM também não conseguiu estabelecer qualquer canal de diálogo com as instâncias governamentais, apesar das inúmeras tentativas. Contudo, esta relação começa a mudar a partir de um evento organizado pelo Sindicato dos Servidores de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública (ASFOC-SN), intitulado “Quero Paz com Voz”.

Em junho e julho de 2007, sucessivos confrontos entre policiais e traficantes fizeram com que várias balas perdidas atingissem o *campus* da instituição. Motivados por esses acontecimentos, trabalhadores organizaram na manhã do dia 12 de julho um ato nas escadarias do castelo símbolo da Fiocruz, e fizeram na parte da tarde um debate sobre segurança e outras políticas públicas. É neste debate, realizado num dos auditórios da Ensp, que a possibilidade de diálogo com o governo estadual começa a ser construída.

Júlio, que foi uma das principais lideranças comunitárias à frente da organização do FSM, é quem relata o quanto esta atividade foi importante para gerar os encontros posteriores com o governo do Estado:

A Fiocruz foi importante porque a gente já estava num processo de organização interna do Fórum, mas a gente não conseguia chegar no governo do estado. Em março a gente começa a se reunir, mas a gente só consegue chegar no governo do estado em julho, levados pela mão do presidente da Fiocruz, que tinha uma reunião agendada com toda sua mesa diretora, e no ato de “Paz com Voz”, um ato feito pela Asfoc, no salão térreo da Ensp, isso é provocado, que de fato a Ensp, que a Fiocruz, de fato estendessem a mão para essa população, e aí nesse ato Paulo Buss se compromete a caminhar com a população pra melhorar a vida dessa população, diminuir o impacto da violência, etc. E aí eu tava nessa mesa, e a gente provoca isso, que o PAC tinha chegado, e uma coisa que parecia muito boa hoje tirava o nosso sono, porque a gente não sabia o que ia acontecer de nossas casas, não sabia o que ia acontecer de nossas vidas, pra onde iriam nossas famílias e o que iria acontecer delas. E o governo do

estado não atendia, a prefeitura não atendia, e aí nessa reunião Paulo Buss fala “A Fiocruz tem uma reunião hoje agendada, vai comigo diretores dos departamentos, porque a Fiocruz está em Manguinhos e quer também entender como é isso, e o Sérgio Cabral vai nos receber hoje. A gente não pode levar todo mundo, mas vocês escolham um representante pra ir” e eu fui escolhido e fui com eles pra essa reunião. Foi quando a gente começa a abrir uma agenda com o governo do estado aqui em Manguinhos (Trecho de entrevista realizada com Júlio).

Portanto, é fundamental salientar a estreita relação que este coletivo manteve com setores da Fiocruz desde o seu surgimento, seja cedendo espaço para as suas reuniões, seja exercendo a sua influência, enquanto órgão federal, para colaborar no estabelecimento do diálogo entre este grupo e os representantes do estado e município, seja com a presença constante de seus trabalhadores nas reuniões do FSM.

O próprio presidente em exercício da Fiocruz, Paulo Buss, foi a pessoa responsável por intermediar o início do diálogo entre governo do estado e o movimento social. Como resultado dessa articulação, no dia 4 de agosto deste mesmo ano, o então vice-governador e secretário de obras do estado, Luiz Fernando Pezão, esteve na quadra da Escola de Samba Unidos de Manguinhos apresentando os mapas das intervenções a cargo do governo do estado, e se comprometendo a manter um diálogo constante com a população.

Neste primeiro momento de organização, a presença das associações de moradores foi constante. Júlio se refere a esse processo de aproximação como algo difícil, pois as associações não aceitaram de maneira positiva a existência de um novo ator em Manguinhos, que a despeito de se reivindicar um espaço aberto a todas as organizações locais, passou a protagonizar o diálogo com o poder público.

A disputa pela “legitimidade social” (FELTRAN, 2010, p. 50), esteve na base das críticas feitas pelas associações de moradores contra essa forma de organização coletiva. A primeira delas apareceu em falas que atribuíam à Fiocruz a condução do processo de organização do coletivo, e por esse motivo os assuntos que estavam sendo debatidos nas reuniões do FSM não estavam chegando a todas as favelas⁷⁹.

Para romper com as críticas, os participantes do FSM começaram a mobilizar os moradores de cada favela através das reuniões chamadas de “fóruns itinerantes”, que ocorriam com regularidade em cada uma das favelas de Manguinhos, não só para desfazer os boatos criados, mas para aproximar os moradores que não conseguiam participar das reuniões realizadas na Fiocruz, bem como para explicar qual seria o ente responsável pela intervenção

⁷⁹ Ao logo do tempo essa acusação será reiterada em várias ocasiões, por atores e motivações distintas, inclusive internamente à própria Fiocruz. Por vezes a instituição será acusada de tutelar a existência do FSM, outras de que o FSM pertence à Fiocruz, ou que a maioria dos participantes do FSM são pessoas ligadas a projetos desenvolvidos pela Fiocruz, portanto esvaziado de representatividade.

em cada localidade. Essa dinâmica, além de fazer com que o quantitativo de moradores participando das reuniões aumentasse, teve o efeito de impulsionar a participação dos presidentes das associações de moradores, quando estes começaram a identificar as reuniões do FSM como um espaço de negociação com os gestores das obras do PAC.

Outro motivo para crítica à mobilização promovida pelo FSM aparece na fala de Júlio, quando afirma que os militantes do FSM eram “meio odiados” pelos presidentes porque eles não queriam a sua população “negociando” com o governo. É possível também pensar nos significados que a palavra “negociação” assume nesse contexto. Para aqueles que organizaram o FSM, “abrir uma agenda” ou “negociar” com o governo do estado passa por um processo de deliberação coletiva, que em si mesmo se propõe a ser pedagógico e incentivar novas formas de participação política, indo, portanto, no sentido oposto atribuído à participação pelos presidentes das associações de moradores, onde “negociar” baseia-se em disputas por “mercadorias políticas” (MISSE, 2002). Tal como descrito por Cefaï (2011), as associações, que para o autor são heterogêneas e possuem diferentes formas, demonstram:

(...) a variabilidade dos equilíbrios de alianças e de oposições, a transformação no tempo dos objetivos declarados, a contingência dos incidentes, dos encontros e dos acontecimentos. Assim, as associações são menos sistemas de funções bem integradas do que produtos instáveis, sempre em transformação, de nexos de ações e de interações em contato com uma “ordem local” (CEFAÏ, 2011, p. 25).

Foi possível identificar que existia entre os participantes do FSM ao menos dois regimes de engajamento: os que se pautavam pelo estabelecimento de processos democráticos de gestão da cidade, especificamente nos espaços favelizados; e aqueles que se pautavam pela resolução de interesses imediatos. Sendo assim, lógicas antagônicas de atuação estiveram presentes durante todo o processo de mobilização organizado pelo FSM, e na análise de diversas situações de conflito.

Uma das principais demandas dos participantes do FSM era a divulgação das informações sobre as obras que seriam feitas. Além de não possuir um projeto executivo consolidado, muitas informações sobre o Programa só foram obtidas durante o transcorrer das obras, e estas mudavam frequentemente, dificultando a possibilidade de controle social. Especialmente no que diz respeito aos processos de remoção, essa prática foi constante e se tornou uma das principais reclamações dos moradores.

A esse respeito, o conceito foucaultiano de governamentalidade, entendido como um conjunto de procedimentos, técnicas, cálculos e táticas, que circunscrevem uma complexa forma de poder e tem como alvo a população (FOUCAULT, 2004, pp. 291-292), aparece como um elemento central para compreensão das estratégias de controle que foram utilizadas pelos

agentes públicos e privados durante as obras do PAC. Rotinizadas, as práticas desenvolvidas pelos agentes de governo revelaram um *modus operandi* de gestão de populações e execução de políticas públicas, que durante o PAC Manguinhos apareceram fortemente em três tipos de práticas ordinárias: a limitação e o controle da participação social; a negação de informações enquanto dispositivo⁸⁰ de poder; e o estabelecimento de acordos e alianças “nas bordas da legalidade”, com vistas a gerir eficazmente as obras do PAC.

2.3 O direito à participação Social no PAC Manguinhos

A gente tá começando aqui hoje, é o primeiro encontro. **Nós vamos criar o Comitê Gestor que está planejado**, que está como exigência dentro do PAC, e a gente com essa criação, o acompanhamento das obras, o acompanhamento dos projetos. Esse é o primeiro contato e nós vamos estar permanentemente aqui. Então vamos ver primeiro as plantas pra começar essa discussão. Podem ficar tranquilos que não vem ninguém aqui enfiar nada pela goela dos outros. Muito obrigado e um bom dia a todos (Fala do secretário de obras e vice-governador, Luiz Fernando Pezão, em reunião na quadra da Escola de Samba Unidos de Manguinhos, em 4 ago. de 2008, grifo meu).

No dia 4 de agosto de 2007, pouco menos de um mês após o primeiro contato entre governo do estado e o FSM, ocorreu a primeira reunião pública para a apresentação das plantas com as intervenções do PAC Manguinhos a cargo do governo do estado. A quadra da Escola de Samba Unidos de Manguinhos, local onde aconteceu a reunião, estava lotada, e entre muitas perguntas feitas pelos moradores, os porta-vozes do FSM faziam questão a todo o momento de afirmar que ali estava sendo firmado um compromisso de diálogo e debate com o governo do estado sobre as necessidades dos moradores, que deveriam ser adequadas ao projeto previsto inicialmente, e que os moradores cobriam esse diálogo. A lembrança mais viva dessa reunião aparece na fala do vice-governador reproduzida acima – a possibilidade do diálogo horizontalizado e a garantia da participação social através da criação de um comitê de acompanhamento das obras.

Antes de apresentar como se deu a mobilização para fazer com que essa instância de participação fosse construída, é necessário destacar a importância que os documentos adquiriram nesse processo. Os documentos emergem nesse contexto como mecanismos fundamentais para lidar com os agentes estatais e os demais atores presentes no território, além de possibilitar uma leitura interessante das estratégias de atuação adotadas pelo FSM, e suas gramáticas e motivações, que de outra forma não seriam expostas.

⁸⁰ Conceito desenvolvido por Foucault (2004, p. 244) e já discutido neste trabalho.

Vianna (2014a), em texto sobre pesquisa etnográfica com processos judiciais da Vara da Infância e da Juventude, faz importantes apontamentos sobre a realização de etnografia documental, que colaboram para a leitura dos materiais que serão mencionados nesta seção.

Dentre os apontamentos que considerei relevantes, está o questionamento da autora sobre a necessidade de olhar para as narrativas, mas também para os silêncios que estão presentes em cada documento, isto por que “é no desenho sinuoso da produção de suas faltas e parcialidades que devemos procurar marcas que nos indicam os mundos de onde emergem, mas também os novos mundos que fazem existir” (VIANNA, 2014a, p. 47). Portanto, apontar as presenças e as ausências de cada documento é um procedimento importante para caracterizar a sua importância analítica.

Os argumentos apresentados nos documentos deixam transparecer “marcas significativas” que, pela sua repetição, adquirem autonomia relativa e força de verdade (VIANNA, 2014a), ao mesmo tempo em que outros são esquecidos. Esse jogo argumentativo ficou patente em minha análise a partir da repetição da ideia de “gestão participativa”. Em vários documentos produzidos pelo Fórum Social de Manguinhos – proposta do comitê de acompanhamento das obras do PAC, textos para discurso em eventos, dossiê – ela aparece como discurso central, e a forma como muitas vezes foi apresentada está associada à existência de outros documentos, como leis e decretos.

Nesse sentido, Vianna (2014a) também destaca que uma das implicações de enxergar os documentos como “peças etnográficas” é tratá-los como “construtores de realidade”, tanto por aquilo que produzem na situação da qual fazem parte, quanto por aquilo que “conscientemente” sedimentam, isto é, os constrangimentos que lhe são inerentes, os argumentos que de alguma forma foram escritos para aparecer como características duráveis.

Outra característica desse tipo de análise que merece destaque é a atenção sobre os atores que confeccionam os documentos, procedimento que possibilita rastrear conexões, interações e condições desiguais de fala: “as gramáticas por eles mobilizadas revelam limites discursivos dados por sua posição e atribuição em cenas específicas, mas também suas margens de agência, escolha e expertise” (VIANNA, 2014a, p. 48). Este aspecto é extremamente relevante e complementa os primeiros apontamentos que destaquei da autora, pois através dos documentos é perceptível a intenção dos moradores de Manguinhos para se contrapor aos processos que cerceavam a sua atuação. A forma como esses atores fazem parte da produção documental revela dimensões extremamente importantes para a análise:

Nossas precauções, como em qualquer etnografia, envolvem levar a sério o que nos é mostrado, o modo como essa exibição se ordena, a multiplicidade de vozes e mãos presentes

na sua confecção, sua dimensão material, seu lugar em cadeias de outros documentos e ações, suas lacunas e silêncios (VIANNA, 2014a, p. 48).

Esses são os pressupostos que norteiam a análise a seguir sobre as possibilidades de atuação dos moradores de Manguinhos durante a execução das obras do PAC, e através dos documentos que serão apresentados, pretendo demonstrar as articulações, estratégias e jogos de poder envolvido em cada episódio narrado.

Figura 14 - "Comunidade quer VOZ no PAC de Manguinhos"

Comunidade quer VOZ no PAC de Manguinhos

A Asfoc-SN vem acompanhando de perto as discussões para a implantação do projeto de urbanização no Complexo de Manguinhos, prevista pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. A proposta urbanística tem previsão de financiamento federal e execução pelo governo estadual e a prefeitura. Diretores do nosso Sindicato têm participado das reuniões do Fórum do Movimento Social e para o Desenvolvimento Equitativo de Manguinhos (Fórum de Manguinhos), composto por associações de moradores das comunidades de Manguinhos, trabalhadores de empresas da região e a Fiocruz, entre outros. As reuniões são abertas a todos os que quiserem participar e contribuir com as discussões.

A Asfoc-SN e o Fórum de Manguinhos defendem que tal intervenção deve ser precedida de grande debate junto à comunidade, com o intuito de garantir que as obras atendam às reais necessidades da população da região nas áreas de Educação, Saúde, Habitação e Saneamento Básico. A região de Manguinhos detém um dos piores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil e tal intervenção poderá representar um imenso salto de qualidade para todos.

Muitas dúvidas permanecem em relação aos projetos a serem implementados. Dentre elas, podemos citar a proposta de remoção de muitas famílias para realização das obras, sem estar claro de que maneira estas seriam realocadas ou mesmo qual o nível de intervenção em saneamento básico está realmente previsto.

Outro problema existente é a total falta de articulação entre os projetos da prefeitura e do Estado, o que pode causar sobreposição de ações ou a falta de alguma intervenção essencial. O Fórum defende a urgente criação de um Comitê Gestor do PAC de Manguinhos, composto pelos governos federal, estadual, prefeitura e representantes do Fórum, para que possamos ter acesso aos detalhes do projeto e para que as ações sejam realizadas de maneira articulada.

No momento, o Fórum vem realizando uma série de reuniões nas comunidades, tentando democratizar as informações até agora conhecidas, e buscando manter mobilizada a população para garantir seus direitos. As próximas reuniões estão previstas para setembro: dias 4, com as comunidades de Mandela 3 e Conab; 11, com as comunidades de CHP2, PJG e Vila Turismo, na quadra da Escola de Samba de Manguinhos; 18, com as comunidades Agrícola de Higiênópolis e Vila São Pedro; e 25, no Parque Oswaldo Cruz. Uma ação junto à Câmara de Vereadores e à Assembleia Legislativa do Rio está sendo estudada.

Acreditamos que é papel do nosso Sindicato intervir para garantir que a população de Manguinhos seja ouvida nesse momento e que seus direitos sejam respeitados. A Fiocruz é parte integrante da comunidade de Manguinhos e seus trabalhadores passam boa parte de suas vidas no bairro. A busca de qualidade de vida para a população da região significará, também, melhoria das condições oferecidas a todos nós que trabalhamos na Fundação.

Fonte: Jornal da Asfoc, agosto de 2007.

O texto veiculado no informativo da Asfoc-SN em agosto de 2007 ilustra bem a preocupação em fazer com que a instituição deste Comitê, que seria composto pelas três esferas de governo e o movimento social, possibilitasse aos moradores de Manguinhos “ter voz”, isto é, de obter informações e participar ativamente da execução do Programa.

Como já foi citado, o período de redemocratização demarca a afirmação de novos direitos em forma de leis, entre eles o direito à participação social. Uma das legislações mais emblemáticas nesse sentido é o Estatuto das Cidades, regulamentado em 2001 depois de mais de uma década de tramitação.

Esta lei (nº. 10.257/2001) representou um importante avanço para os movimentos sociais urbanos, na medida em que possibilitou maior grau de participação da sociedade civil

na formulação e gestão das políticas públicas. Saule Júnior e Ronilk (2001, p. 5) apontam três dimensões inovadoras desta lei – normatização das formas de uso e ocupação do solo; estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios; ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas. Aqui reproduzo apenas as normativas que fazem referência à participação social, critério que importa para esta discussão.

O Estatuto das Cidades afirma em suas diretrizes que os Planos Diretores das cidades devem contar necessariamente com a participação da população e suas entidades representativas durante os processos de elaboração, implementação e gestão do plano; audiências públicas e plebiscitos são instrumentos que devem ser utilizados para a promoção da participação, e nos projetos de empreendimentos de grande impacto, tais como a Operação Urbana Consorciada (OUC), é necessário a realização do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), a apresentação do projeto básico e o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada (SAULE JÚNIOR; RONILK, 2001, pp. 7-8).

Seguindo esta normativa, o direito à participação também foi preconizado nos documentos que regulamentaram a execução do PAC, como por exemplo, as regras para realização do Trabalho Social descritas nas “Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários (2007- 2010)”. Na discussão em questão, o Estatuto das Cidades adquire centralidade, por ter se tornado a principal referência legal que sustentou a reivindicação feita pelo movimento social de Manguinhos para a instituição do Comitê de Acompanhamento das Obras, enquanto mecanismo de participação social.

De fato, ainda no final de 2007 ocorre a primeira reunião na Secretaria Estadual de Obras do Rio de Janeiro (SEOBRAS) para tratar da formação deste Comitê, que contou com cerca de 30 pessoas – entre representantes da Seobras, do FSM, da Fiocruz e das associações de moradores. De acordo com a ata da reunião ocorrida no dia 13 de novembro, o subsecretário de obras e urbanismo, Vicente Loureiro, inicia a reunião com a expectativa de representação expressiva das comunidades para a configuração do Comitê de Acompanhamento das Obras.

Na ocasião, formularam-se as primeiras propostas para a estrutura do Comitê – suplência para cada representante, representações por ruas e becos, calendário de visita às comunidades, sistema de controle social dos resultados das obras etc. O período ainda era de incerteza sobre as informações precisas das intervenções do PAC, o que dava margem para os questionamentos da população.

A pergunta sobre por que quatro comunidades de Manguinhos não estavam incluídas no projeto de execução das obras e os critérios para sua exclusão obteve como resposta o

seguinte argumento: “esclareceu-se que como o projeto ainda não se encontra fechado, com diversas exigências conceituais e de custos da Caixa Econômica Federal (CEF), ainda é cedo para se definir quais comunidades ficarão definitivamente fora desta fase”. A reunião foi encerrada com o indicativo de apresentação pela Seobras da planta geral das intervenções, desmembradas por comunidades, e a cargo das comunidades ficou a responsabilidade de produzir a proposta de constituição do Comitê com sugestão de nome das entidades que fariam parte de sua composição.

De acordo com Trindade (2012, p. 178), a segunda reunião ocorrida no mês seguinte foi extremamente tensa, por terem sido apresentadas as plantas com as obras de intervenção do PAC. Constava a construção de prédios ao longo da Rua Uranos, que foi criticada como tentativa de esconder as favelas, assim como a ênfase na elevação da linha férrea em contraponto a quase nenhuma menção aos investimentos em saneamento básico. Como foi dito anteriormente, o saneamento básico constitui-se como uma bandeira de luta essencial para os moradores, e é um dos argumentos utilizados no “mito de origem” que associa o protagonismo dos moradores com a escolha de Manguinhos para receber obras do PAC.

Em janeiro de 2008 os representantes de Manguinhos entregaram para os representantes da Seobras a proposta de Comitê Gestor do PAC. Em seis páginas, o documento intitulado “Proposta de Regimento Interno do Comitê de Acompanhamento do PAC-Manguinhos” apresentava uma iniciativa extremamente avançada de organização e participação social.

O Comitê proposto seria montado com 65 membros, sendo 56 deles com direito a voto – 28 representantes das secretarias estaduais e 28 representantes de Manguinhos – e nove convidados com direito à voz – dois representante do legislativo, um estadual e outro municipal; um representante do ministério público e outro da defensoria pública; quatro representantes de órgãos técnicos especializados, sendo o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, a Fiocruz e as universidades federal e estadual do Rio de Janeiro (Uerj e UFRJ); e um representante das empresas envolvidas nas obras do PAC.

O comitê se organizaria em cinco subcomitês internos – Saúde e Meio Ambiente; Habitação e Saneamento; Cultura, Educação, Esportes, Assistência Social e Direitos Humanos; Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda; e Obras –, cada um deles teria uma secretaria executiva e se reuniria quinzenalmente. As reuniões para apresentação dos trabalhos aconteceriam na reunião do Comitê, a ser realizada mensalmente.

Entre as diversas atribuições previstas para os membros do Comitê constavam: a fiscalização de todo o processo de contratação de mão de obra, de compra de produtos e serviços; a proposição de modificações no projeto; participação nas etapas dos Estudos de

Impacto Ambiental (EIA); encaminhar denúncias de irregularidades; garantir a integração intersetorial e transversal dos órgãos envolvidos no PAC-Manguinhos; propor medidas que garantam o exercício da cidadania; organizar e gerir equipe de comunicação.

Estava previsto também que prefeitura e governo do Estado deveriam, o quanto antes, socializar com a comissão que formulou a minuta do Comitê todos os documentos existentes sobre o projeto PAC-Manguinhos até o momento. Além disso, a proposta previa a possibilidade de participação como ouvinte de qualquer morador das favelas de Manguinhos.

Novamente, a tensão entre reivindicação do direito à participação e ausência de informações ficava manifesta. No documento fica evidente a tentativa dos moradores e militantes de se resguardarem de possíveis retrocessos na negociação com o governo estadual, bem como de assegurar o seu direito à participação social. O resultado deste processo de negociações foi a frustração. A despeito da realização de várias reuniões e da formulação de uma proposta concreta, o Comitê Gestor não saiu do papel.

Nas entrevistas que realizei, alguns motivos foram levantados para justificar essa modificação na negociação, e dentre eles está a saída do então secretário de obras, Vicente Loureiro. De acordo com Amélia, que também esteve presente nestas reuniões, este interlocutor estava aberto ao diálogo e a receber as propostas formuladas pelos moradores. A sua mudança de cargo, saindo da Seobras para estar à frente das obras do Arco Metropolitano, que também conta com investimentos do PAC, modificou drasticamente a forma de diálogo estabelecido entre governo e sociedade civil.

Naquele momento o Fórum identificava que definir e fazer obras antes do debate das políticas públicas nos setores de governo era um grande erro. Então, vamos tentar fazer um comitê intersetorial, onde a gente possa fazer um debate dos diversos setores que estão relacionados com as obras em Manguinhos. Com o Vicente Loureiro evoluiu até um determinado momento, mas depois o governo do estado identificou que não era interessante ter esse comitê de acompanhamento intersetorial do PAC articulado pelo Fórum e aí eles direcionaram a partir do Trabalho Social, com uma empresa contratada para fazer um trabalho social a partir dos recursos recebidos das empreiteiras (Trecho de entrevista realizada com Amélia).

A relação com o governo do estado reforça práticas clientelistas, não mais como controle negociado, pois o circuito de negociação entre os atores envolvidos se torna menos rígido, mas como impedimento da efetivação das normativas democraticamente instituídas para a participação social. A justificativa institucional fornecida para a não instituição do Comitê foi que um parecer feito pela Procuradoria Geral do Estado desobrigava o governo do estado da instituição do comitê nos moldes sugeridos pelo movimento social, já que não havia nada descrito nas normativas do Ministério das Cidades que o obrigaria a fazê-lo. Se antes a

perspectiva era ampliar a participação nas obras do PAC para um maior número de pessoas, agora o argumento inerente à fala dos gestores é a opção pela fragmentação.

Digo isto por que participação social nas obras do PAC passa a ser responsabilidade do governo do estado, que terceiriza a tarefa para a empresa Agência 21, contratada para a realização Trabalho Social das obras. Segundo o formulário preenchido para o prêmio Melhores Práticas de 2009, o Trabalho Social inicia suas atividades em janeiro de 2008 com a instalação do Canteiro de Obras na sede do Centro Comunitário de Defesa da Cidadania (CCDC), espaço criado para tirar as dúvidas da população sobre as obras e realização de reuniões e cursos de formação. Os comitês iniciam em março deste mesmo ano. Mas estas informações divergem daquelas apresentadas por Trindade (2012, p. 184), em que o processo de instalação do Canteiro Social teria começado apenas em março, a contratação da empresa Agência 21 no mês de abril e o início das atividades em julho de 2008.

Na visão de Júlio, a prioridade da empresa responsável pelo Trabalho Social foi o estabelecimento do diálogo com a população via associações de moradores, e a metodologia utilizada pela empresa foi a constituição de comitês específicos:

E no plano de trabalho dessa empresa tinha a constituição de comitês de acompanhamento. Comitês da obra, de impactos, comitês de realocação e com isso eles começaram a fracionar e pagar ajuda de custo para algumas lideranças comunitárias, e presidentes de associação de moradores (Trecho de entrevista realizada com Júlio).

Dentre as estratégias eleitas pelo Estado, além do estabelecimento de três comitês temáticos – remanejamento, acompanhamento de obras e geração de renda – foram realizados dois censos, um domiciliar e outro empresarial, concluídos em dezembro de 2009 e março de 2010, respectivamente, que tinham por objetivo “possibilitar a implantação de políticas públicas planejadas de forma participativa”⁸¹. Por essa forma de atuação, o Trabalho Social realizado pela empresa recebeu da Caixa Econômica Federal o Prêmio Melhores Práticas no ano de 2009 na categoria Trabalho Social. Contudo, os impactos da fragmentação do tecido associativo advindos desta forma de atuação pouco foram visibilizados.

Tais técnicas de controle da participação social foram produzidas através das estratégias de legibilidade e ilegitimidade. Tal como descrevem Das e Poole (2008, p. 25), a produção de documentos e normas pelo Estado são entendidas como práticas de controle sobre a população. O registro dessas experiências pelos agentes do Estado e sua posterior premiação solidificam em texto uma forma de participação social que destoa e mascara todo o processo anterior de

⁸¹ Formulário preenchido pelo governo do estado para o “Prêmio Caixa Melhores Práticas em Gestão Local 2009/2010” (p. 6).

reivindicação. Portanto, na realização do PAC Manguinhos, a ilegibilidade do Estado é vivenciada através de documentos – sejam eles pareceres, registros ou propostas técnicas – que conferem confiabilidade ao processo de participação social promovido pelo Estado e solapam as iniciativas gestadas anteriormente pelos moradores.

Duas outras importantes tentativas para garantir a ampla participação no PAC Manguinhos ainda foram tentadas por duas iniciativas: o pronunciamento do FSM no evento “Pacto pela Cidadania” e a elaboração do “Manifesto – Dossiê 11 meses do PAC-Manguinhos”.

O “Pacto pela Cidadania” foi um protocolo de cooperação firmado entre a Caixa Econômica Federal e a organização não-governamental Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) no de 2008, com vistas à construção de um espaço de controle social das obras do PAC. A perspectiva que orientava esta experiência, segundo o Ibase, era “potencializar a intervenção para que seja assumida pela cidadania e pela cidade como uma política que diz respeito a todos(as) e não só às favelas”. Para isso, seriam feitas três ações principais: o evento de lançamento e assinatura do “Pacto pela Cidadania”, a constituição do Fórum pela Cidadania e um projeto inicial de Observatório da Cidadania.

Uma das três edições do evento Fórum da Cidadania aconteceu na Fiocruz, no qual foi apresentada a pesquisa “Dimensões da cidade: favela e asfalto”, com opiniões de moradores de Manguinhos e do “asfalto” sobre a relação que existe entre esses dois espaços da cidade e sobre os impactos do PAC como parte dos objetivos propostos, ainda que a dicotomia entre favela e “asfalto”, tal como na imagem da “cidade partida” (VENTURA, 1994), mais reproduza e reforce estigmas do que ajude a combatê-los.

Durante o evento de lançamento do “Pacto pela Cidadania”, realizado no dia 11 de novembro de 2008 no auditório da Caixa Econômica Federal, um representante do FSM proferiu um discurso que se tornou um registro importante deste coletivo⁸².

No início do documento é salientada a falta de diálogo franco e “menos discriminatório” com os governantes para tratar das necessidades dos moradores de Manguinhos, e nesse sentido o documento enfatiza que a elevação da linha férrea é vista como um elemento secundário diante da demanda urgente por “saneamento básico e moradia para todos”.

Conforme descrevo abaixo, os pontos que considero mais relevante desse documento é a afirmativa dos parâmetros legais que garantem a participação social nas intervenções urbanas e a denúncia da não instituição do Comitê de Acompanhamento das Obras do PAC Manguinhos:

⁸² Digo isto porque o discurso foi inúmeras vezes veiculado pela lista do grupo de e-mail do FSM, que inclui atores internos e externos ao território de Manguinhos.

O Estatuto da Cidade fundamenta-se em diretrizes essenciais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade, dentre os quais ressaltamos:

- 1) A garantia do direito às cidades sustentáveis (direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos);
- 2) A gestão democrática por meio da participação da população **na formulação e na execução de projetos de desenvolvimento urbano;**

Mas esta Lei, que pode garantir a sustentabilidade dos investimentos do PAC, **não vem sendo cumprida! As comunidades de Manguinhos, seus atores sociais não têm encontrado meios eficazes de participação social. Não participamos da formulação do Plano de Desenvolvimento Urbano de Manguinhos, que não foi validado nem tornado público! E contestamos as formas de acompanhamento e participação do processo de execução dos projetos e políticas que são excludentes!**

Nós do movimento social fizemos o nosso dever de casa e entregamos ao governo do Estado, gestor do PAC-Manguinhos, proposta de um Comitê Intersetorial de Acompanhamento do PAC-Manguinhos, em janeiro de 2008. Mais de sete (7) meses depois, o governo do Estado se desincumbiu da instituição deste Comitê, alegando para tal um parecer da Procuradoria Geral do Estado que não questiona o mérito da proposta, apenas desobriga o Estado da necessidade de instituir um Comitê com a conformação por nós sugerida, alegando para tal que a normativa específica do Ministério das Cidades não obriga o Estado a isto! **Mas também não o impede!** Esta posição da Casa Civil do Governo do Estado é política, pois utiliza uma norma infra-legal (normativa) para recuar de uma proposta que encontra amparo nos princípios do próprio Estatuto das Cidades, mas também dos Direitos Humanos Internacionais! **Pior**, nem a Procuradoria, nem a Casa Civil, nem o Governo apresentaram outra proposta. Restringiram assim a participação ao acompanhamento indireto, via ‘trabalho social’, do PAC-Manguinhos (Trecho do discurso proferido por integrante do FSM no evento “Pacto pela Cidadania”, em nov. de 2008, grifos originais do documento).

É perceptível, portanto, a importância que o Estatuto das Cidades ganha nesse contexto, por aproximar a população das atribuições vistas como restritas ao Estado, seja através do controle, da fiscalização ou da própria formulação de políticas públicas. Deste ponto de vista, o Estatuto das Cidades pode ser interpretado como um dispositivo, nos termos de Foucault (2004), acionado em situações de crítica, para ressignificar práticas e justificar um determinado posicionamento.

Por ter sido proferido num evento com representação das três esferas de governo, moradores e representantes das demais favelas com intervenção do PAC, representantes de setores do comércio e da Fiocruz, o discurso gerou um impacto importante. De acordo com Júlio:

“Teve impacto até porque é uma atividade monitorada pela mídia, foi uma atividade que tinha engenheiros e arquitetos do Rio de Janeiro todo, tinha a comitiva de acompanhamento do PAC da Caixa Econômica Federal, o órgão financiador do Governo Federal, e isso deu um impacto bem positivo, pelo menos nos primeiros meses, primeiros dias, até porque a relação com o governo foi outra. Mas, em seguida eles reagiram, e aí reagem dessa forma, cooptando, reagem dessa forma, freando... De uma forma ilegal, mas eles conseguem fazendo isso” (Trecho de entrevista realizada com Júlio).

As reações ao discurso, descritas como “ilegais” serão aqui entendidas como técnicas de governamentalidade, ou mais especificamente, modos de gestão diferencial dos ilegalismos

(FOUCAULT, 2013) que, estabelecidos no nível das rotinas situadas, produzem o próprio Estado.

O último documento, além da denúncia, teve um caráter mais técnico, fazendo uma análise das intervenções do PAC. Assim como o governo federal apresentava periodicamente os balanços do PAC, o movimento social construiu o documento intitulado “Dossiê-Manifesto de Avaliação – Propositiva 11 Meses do PAC-Manguinhos”, entregue ao governo federal na cerimônia de inauguração do Colégio Luiz Carlos da Vila, no dia 3 de fevereiro de 2009.

Entre os responsáveis pela redação do documento estavam um pesquisador da Casa de Oswaldo Cruz (COC/Fiocruz), um integrante da Assessoria de Cooperação Social (ACS/Ensp), um morador da favela do Amorim e um representante da RedeCCAP. Discutido nas reuniões semanais do FSM, o documento de 16 páginas iniciava com o relato das necessidades historicamente reivindicadas pelos moradores de Manguinhos e das normativas de gestão democrática e participação social, para ao final fazer propostas críticas e relatar problemas nas comunidades em decorrências das obras do PAC.

A primeira questão apresentada no documento é o saneamento básico e a habitação em Manguinhos, apresentada como uma demanda histórica no Brasil e em Manguinhos como uma necessidade em virtude dos inúmeros casos de enchentes. O documento avalia que não considerar essa dimensão é um grave erro de gestão. Em seguida, avança na discussão sobre os princípios da gestão democrática, afirmando, como já havia feito em outros documentos, o desrespeito ao movimento social pela relação desigual estabelecida entre os atores comunitários de Manguinhos e o poder público, em virtude da mediação dos agentes privados responsáveis pelo Trabalho Social das obras.

O documento cita como consequência do desrespeito ao princípio da gestão democrática, descrito no Estatuto das Cidades, os “graves riscos à saúde e a dignidade da população de Manguinhos” que estavam acontecendo: a defasagem entre o número de casas previstas e o quantitativo necessário, situação que foi revertida e vista como uma conquista; a demora na entrega das unidades habitacionais após um ano de obras; as formas veladas de coerção e violência contra o direito à moradia de pessoas em situação de aluguel social⁸³ cometida pela Emop e prefeitura; a não apresentação dos resultados do censo feito pela prefeitura, que deveria servir para balizar as intervenções que já estavam sendo realizadas sem a apresentação desse diagnóstico prévio, o que mobilizou moradores de Vila Turismo a mover

⁸³ As modalidades de realocação previstas pelo governo do estado são: aluguel social, compra assistida e indenização. Decreto Estadual nº. 43.415, de 9 de janeiro de 2012.

uma ação contra a prefeitura por desalojamento; e a previsão de um grande número de indenizações, cujo valor não garante o direito à moradia digna.

O documento também abordou a situação de localidades de Manguinhos com precariedade na questão do saneamento básico – Parque Carlos Chagas e CHP2 – e que não foram contempladas pelas obras. No que tange à participação social, o documento apresenta todo o histórico de negociações com o governo do estado para a instituição do Comitê Gestor (que no documento é chamado de “Conselho de Acompanhamento”), que acabou sendo rechaçada e resultou no fechamento do canal de diálogo com o órgão de governo responsável.

Ainda sobre a questão da participação social, o documento denuncia o atraso no início do Trabalho Social e a sua falha na promoção da participação social, causada pelo déficit de informações sobre o Programa – cronograma de obras, projetos executivos e plano de reassentamento – pela contratação de “lideranças” não reconhecidas e a falta de capacitação profissional da população para trabalhar nas obras do Programa.

O documento finaliza com sugestões para cinco pontos específicos – participação social, saneamento básico, direito à habitação, Trabalho Social e relação com os consórcios privados, infraestrutura social – e apresenta problemas emergenciais, resultantes do impacto das obras em sete localidades específicas – Nova Mandela (Embratel), Mandela de Pedra, Nelson Mandela, Vitória de Manguinhos (Conab), Vila União, Vila São Pedro e Samora Machel.

O Manifesto-dossiê consegue ser uma síntese dos momentos de mobilização, das tentativas de diálogo e dos processos desmobilização, ameaças e controle. Ainda que de forma velada, ele mostra como em cada momento de retração das possibilidades de participação, o movimento social criou novas estratégias de incidência, principalmente através da publicização de ilegalidades no espaço público.

A produção de documentos aparece como uma das mais importantes estratégias criadas pelo Fórum Social de Manguinhos. Ela se converte em ação política na medida em que consegue fazer o conflito ser visibilizado na esfera pública, expondo o posicionamento político dos atores envolvidos, e por apresentar as seguintes funcionalidades: uma forma de construir coletivamente as informações especializadas, já que muitas vezes tais documentos contam com a contribuição de técnicos apoiadores (MAGALHÃES, 2013, p. 269), que não são necessariamente membros regulares do FSM; meio de contrapor as informações veiculadas pelos órgãos responsáveis pela gestão das obras, que na maioria das vezes ignoram ou amenizam os conflitos e desacordos presentes na implementação de políticas públicas; possibilidade de veicular demandas e violações para um número maior de pessoas na expectativa de possam encontrar algum espaço de resolutividade.

No meio urbano, a produção de documentos, dossiês e laudos técnicos pela sociedade civil é uma prática recorrente. A esse respeito são emblemáticos os casos da favela Vila Autódromo que, junto com universidades públicas, produziu um plano de urbanização em contraposição à afirmação feita pela prefeitura do Rio de Janeiro sobre a necessidade de sua remoção completa para a continuidade das obras voltadas para os Jogos Olímpicos⁸⁴, e a produção de contra-laudo feito por técnicos e moradores do Morro da Providência, como instrumento técnico e político utilizado por defensores públicos para manter vigente uma liminar que impedia a continuidade das obras também a cargo da prefeitura na localidade⁸⁵.

No que diz respeito à negação de informações, as situações ocorridas em Manguinhos deixam visíveis como estas estratégias se processam. Num primeiro momento, os órgãos oficiais veiculam informações parciais, fragmentadas e contraditórias, tal como foi possível atestar em vários pequenos vídeos de divulgação e documentos, que apresentavam intervenções que nunca foram realizadas. Num segundo momento, a negação da informação aparece no baixo grau de clareza presente nas informações que passam a ser divulgadas pelos agentes de governo. A pouca certeza sobre como se processariam as obras ficava evidente nas novas informações veiculadas a cada incremento de verba ou modificações nos projetos.

Outra forma de negação da informação, e que se realiza de maneira perversa, ocorre durante o processo de remoção para execução das obras. Muitas vezes as informações sobre quem será removido, para onde e quando, viram motivo de insegurança e quebra de rotina. A legislação vigente, que poderia trazer algum grau de regularidade a este processo, é colocada em suspenso. Não existem garantias de indenizações, o aluguel social daqueles que esperam por uma casa é pago de forma irregular e o diálogo com o Trabalho Social não é efetivo. O que sobressai nesse contexto é o medo, tendo como única certeza ameaça da remoção.

2.4 “Menos cimento, mais saneamento”, ou a por que a linha férrea é prioridade?

Temos inúmeras necessidades em Manguinhos, por isso vemos a elevação da linha férrea como elemento secundário para a nossa qualidade de vida, diante da demanda urgente de saneamento básico e moradia para todos. (Trecho do discurso proferido por integrante do FSM no evento Pacto pela Cidadania. Novembro de 2008).

⁸⁴ Conferir o Dossiê do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: https://comitepopulario.files.wordpress.com/2014/06/dossiecomiterio2014_web.pdf. Acesso em: 25 mar. 2016.

⁸⁵ Conferir a matéria “Liminar não paralisa obras na Providência”. Disponível em: <http://fase.org.br/pt/informe-se/noticias/liminar-nao-paralisa-obras-na-providencia/> (acesso em: 25 mar. 2016), bem como a publicação “Cartografia Social Urbana: transformações e resistências na região portuária do Rio de Janeiro” (2014). Disponível em: <http://fase.org.br/pt/acervo/biblioteca/cartografia-social-urbana-transformacoes-e-resistencia-na-regiao-portuaria-do-rio-de-janeiro/> (acesso em: 25 mar. 2016), ambas produzidas pela Ong FASE.

A questão em torno da elevação da linha férrea do ramal Central – Saracuruna é significativa dentro das obras do PAC Manguinhos porque expõe o jogo de interesses dos atores envolvidos na implementação do projeto. Enquanto o FSM possuía um posicionamento contrário à centralidade desta intervenção, os setores governamentais a tratavam como um dos principais benefícios e legados deixados pelas obras do PAC em Manguinhos.

A elevação da linha férrea, assim como as demais obras do projeto inicial proposto pelo governo do Estado para o PAC, está relacionada com o PDU de Manguinhos, feito pelo consórcio PAA-Agrar, sob a coordenação executiva do arquiteto Jorge Jáuregui. Como já foi descrito anteriormente, este Plano não foi concluído pela prefeitura, e o documento resultante deste processo foi um relatório diagnóstico, em cima do qual foram baseadas as intervenções do PAC Manguinhos.

Existem pelo menos quatro versões explicativas, antagônicas entre si, para a existência desta obra. A primeira delas é descrita pelo fiscal da prefeitura na elaboração do PDU Manguinhos, José Stelberto Porto Soares. Em entrevista cedida a Trindade (2012, pp. 99-100), o funcionário explica que a ideia da elevação surgiu no final da fase de diagnóstico do Plano, apenas como um desenho e sem nenhum cálculo prévio, e que foi entendida como uma obra para ser executada após a resolução dos problemas básicos. Contudo no Projeto do PAC Manguinhos, esta obra ganhou centralidade, como se fosse uma parte essencial do relatório que a inspirou.

A segunda versão se baseia na declaração do então governador Sérgio Cabral. No dia da inauguração desta obra, ocorrida em 24 de junho de 2012, ele assume que a ideia de fazer um parque linear em baixo da linha férrea, com quiosques e área comercial foi inspirada numa visita que fez à Barcelona:

Esta obra magnífica foi concluída por meio da união de esforços. Foram colocados 50% de recursos federais e 50% de recursos do Governo do Estado. Cuidem desta estação, preservem-na. Temos aqui a Rambla de Manguinhos. Quando vi este projeto em Barcelona quis trazê-lo para cá. Haverá quiosques, atividade comercial. Estamos trazendo novas oportunidades de convivência⁸⁶.

Em Barcelona, as Ramblas são um conjunto de vias que formam um parque linear arborizado, com grande visitação de turistas, e que nas últimas décadas, especialmente após grandes eventos – Olimpíadas de 1992 e Fórum das Culturas em 2004 – convertem-se em espaço icônico e atrativo do novo modelo de organização da cidade (OSPINA-TASCÓN, 2014, p. 33).

⁸⁶ “Nova estação de trem no Rio é inspirada em vias de Barcelona”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1109868-nova-estacao-de-trem-no-rio-e-inspirada-em-vias-de-barcelona.shtml>. Acesso em: 25 mar. 2016.

A versão do arquiteto Jorge Jáuregui afirma que a elevação da linha férrea já estava prevista no Projeto do PAC e que executá-la não foi uma determinação do governo do Estado. Através da elevação da linha férrea seria feita a conexão da favela com o centro cívico ao longo da linha do trem, e esta conexão estaria cheia de espaços de geração de trabalho e renda⁸⁷.

Esta última versão tem relação com o PDU de Manguinhos. No relatório diagnóstico existe a menção à linha férrea como produtora de um “efeito barreira” que dificultaria a comunicação entre os lados leste e oeste das comunidades e se constituiria como uma faixa de risco para a região. Para Soares (2010, p. 34) o diagnóstico presente no PDU é contraditório, pois neste mesmo documento consta a afirmativa de que a violência na região é a maior causa do isolamento das Comunidades de Manguinhos entre si, relação que só será feita de forma mais visível no Memorial Descritivo de licitação da obra, onde os prejuízos da barreira física à segurança pública são explicitamente citados.

Como já foi dito, desde os anos 2000 a Rua Leopoldo Bulhões é chamada de “Faixa de Gaza”, e, portanto, simbolicamente identificada como um território de guerra. Nas intervenções do governo do Estado, uma parte importante das obras esteve destinada à abertura de ruas – as vias canais – das quais a elevação da linha férrea fazia parte, por integrar um terminal intermodal a ser construído próximo à estação de trem.

Além de beneficiar a circulação dos moradores, a justificativa para abertura de vias também estava associada ao fim do efeito barreira para as dinâmicas do tráfego, citadas no Memorial Descritivo de Licitação como “atividades ilegais” (TRINDADE, 2012, p. 112). As mesmas preocupações com os conflitos violentos no local e a capacidade da elevação da linha férrea conectar pessoas e promover virtudes, especialmente para os jovens⁸⁸, são descritas na página do arquiteto Jáuregui:

As part of the “urban parti” the sector here presented is an exemplary case selecting Leopoldo Bulhões avenue, **the most conflictive fragment** (called by Rio residents the “Gaza Strip”) where the railroad was drastically dividing the area. The project consists of a new landscape design of environmental quality, defined by the conjugation of place, activities, constructions and vegetation. This linear public space is thought as a connector of the informal residential sectors, currently divided by the railway line, which we proposed to elevate. [...] This combination of interrelated elements, allowed by the connectivity of the pedestrian promenade, **eliminates existing barriers transforming the most problematic sector in the area into one of great virtues: from divider to connector.** [...] The structuring programs of the Manguinhos project were carefully defined to satisfy the different age groups including sport, culture, and job and income generation facilities. However, within this framework, **an emphasis was put in providing children and teenagers with alternative attractions that would integrate these groups to the community and**

⁸⁷ Entrevista cedida à Thiago Mathioli, em 17 de janeiro de 2012.

⁸⁸ Discuto com mais detalhes a relação entre violência e juventude no quarto capítulo, mas cabe fazer a menção de que este grupo tem se tornado alvo de projetos sociais nas favelas pelo seu suposto potencial criminoso (SILVA; LEITE, 2008).

prevents them from being seduced by the drug dealing activity, which is typically a key job generator in the economy of low-income areas of the city⁸⁹. (“Escritos – From O edipus complex to Manguinhos complex: public space as a social conector”, grifo meu).

Assim, o combate ao domínio territorial exercido pelo tráfico de drogas passa a ser um forte argumento nos discursos que legitimam os investimentos em urbanização nas favelas (CAVALCANTI, 2013, p. 194). Desta forma, o discurso das favelas como lócus da violência pode ser acionado tanto de forma positiva – legitimando investimentos em infraestrutura – como de forma negativa – quando reforça ações violentas de controle policial.

Essa relação entre controle das práticas ilegais e abertura de vias foi citada nas entrevistas que realizei como um dos principais motivos para o foco das obras do PAC Manguinhos ser a elevação da linha férrea. Na avaliação de Trindade (2012, p. 111), os argumentos descritos no Memorial de Licitação são suficientes para entender a elevação da linha férrea como parte integrante de um plano de segurança pública local. A esse respeito, um depoimento colhido no trabalho de campo me parece significativo.

Berenice mora há 32 anos na favela Vila Turismo, e no ano de 2008 participou da Comissão de Moradores de Vila Turismo, uma mobilização contra as ameaças de remoção feitas pela prefeitura durante as obras do PAC. A Comissão realizava suas reuniões na Igreja Católica Santa Bernadete, situada na Avenida dos Democráticos, portanto, fora da favela. A dificuldade em mobilizar os moradores que possivelmente seriam afetados para as reuniões foi associada ao local de realização das reuniões. Por esse motivo, a Comissão resolveu mudar sua estratégia, fazendo as reuniões dentro da favela.

Contudo, havia o medo de que nestas reuniões pudessem estar presentes pessoas indesejadas – políticos e policiais, por exemplo – e por isso esta comissão avaliou a necessidade de dialogar com os chefes do tráfico da localidade. Berenice conta que ela e mais dois integrantes da Comissão de Vila Turismo conversaram com dois traficantes que na época “comandavam” Manguinhos. Na conversa com um deles, segundo Berenice um grande nome do Comando Vermelho, além da negociação para a realização das reuniões, o próprio PAC foi debatido, e a relação entre as obras e a política de segurança pública para as favelas apareceu. Quando a questioneei sobre quais foram as obras priorizadas pelo PAC, ela respondeu:

Abertura de rua. Por que na conversa com o (nome do traficante), quando a gente foi pedir pra fazer a reunião, explicar... Nem foi pedir na verdade, a gente meio que chegou dizendo que ia fazer e por que ia fazer né, mas era isso, era um pedido de autorização... Ele disse assim “ah, tô sabendo aí dessas obras. Isso aí, o intuito disso aí é abrir rua, pra facilitar a circulação na favela. Inclusive tem aí um projeto de polícia comunitária, então eu acho que isso aí é pra ajudar a circulação da polícia... inclusive

⁸⁹ Disponível em: <http://www.jauregui.arq.br/escritos-oedipus-complex.html>. Acesso em: 25 mar. 2016.

eu tenho pra mim que isso aí é pra implementar a milícia e tal, mas aqui eles não vão botar, porque eu vou investir em munição...”. Então assim, abertura de ruas, realmente, tanto que tiveram muitas casas que saíram pra abertura de rua né, por exemplo, o alargamento da Leopoldo Bulhões... São ruas imensas até pra ligar pontos importantes, como a Rua Uranos e a Democráticos e a Suburbana. (Trecho de entrevista com Berenice).

Na representação de diferentes atores, a elevação da linha férrea ganha contornos de investimentos em segurança pública. No caso da citação acima, já existe uma relação implícita entre a importância das obras do PAC como uma etapa inicial de implementação de um novo modelo de policiamento. Em outras entrevistas, a abertura de vias também aparece com uma intervenção que resulta no enfraquecimento do controle territorial do tráfico:

Num determinado lugar onde a geografia, ela ajuda na defesa, se retiram um paredão e botam ali ruas e abrem outras ruas, então você vai fragilizar esse lugar. E aí acho que a leitura feita por eles [agentes do governo] também era de que o tráfico poderia estar atuando contra as obras do PAC, mediante essa situação. (Trecho de entrevista realizada com Amélia).

A relação entre políticas de urbanização e de segurança pública será debatida com maior profundidade no próximo capítulo. Por hora, importa salientar a relevância que esta intervenção adquiriu nos discursos sobre o PAC, bem como no próprio orçamento do Programa. A elevação da linha férrea, que desde o início já respondia por cerca de 40% dos recursos empregados pelas obras, foi paulatinamente elevando o seu valor, justificado pelos serviços de revisão da sinalização do elevado da linha férrea, mas sem que houvesse qualquer discriminação sobre a forma de empenho do novo orçamento⁹⁰.

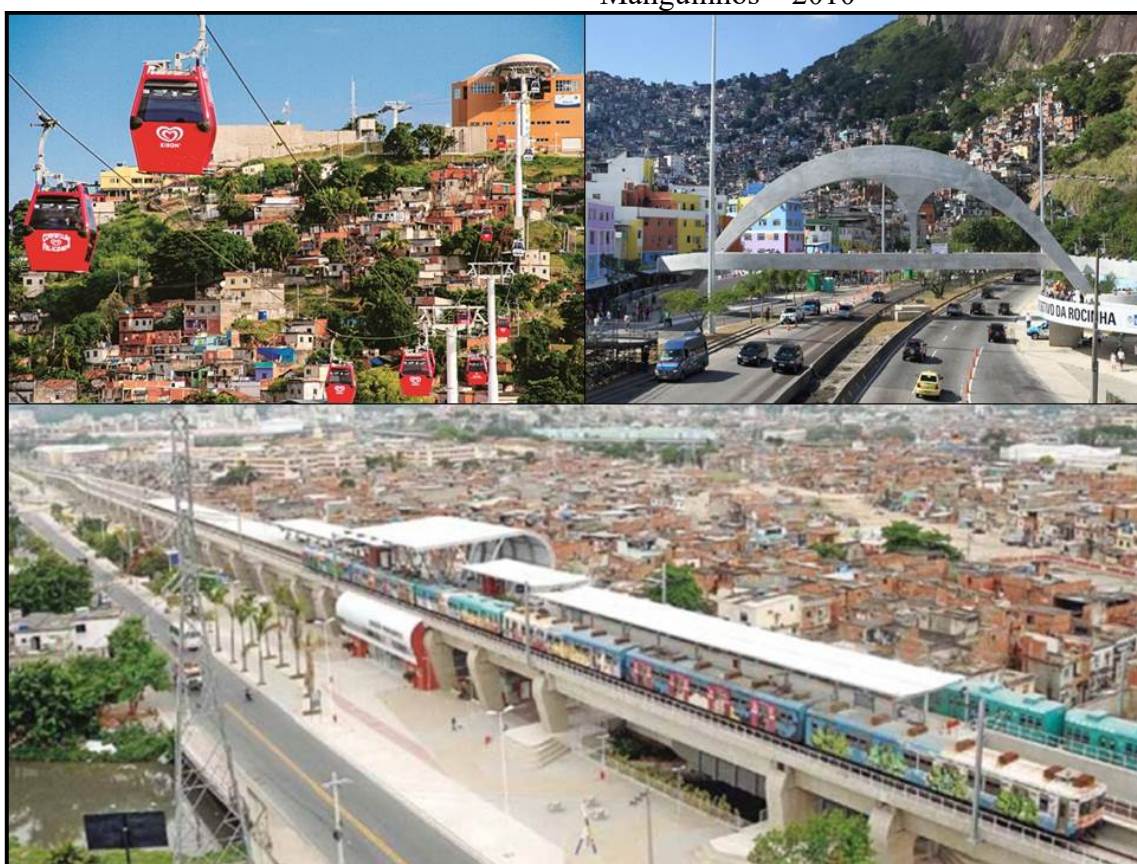
É possível dizer que a elevação da linha férrea, alardeada como responsável pelo desaparecimento definitivo das condições de exclusão e risco as quais estão submetidos os moradores de Manguinhos, gera um importante efeito simbólico nas obras do PAC. Como já foi mencionado, a ideia desta intervenção – atrelada à construção do parque linear – baseou-se na experiência de reordenamento urbano de Barcelona, que influenciou os projetos de ordenamento urbano adotados pela capital carioca a partir dos 1990.

De acordo com Vainer (2002, p. 95), nesse modelo os monumentos e esculturas, além de tornarem a cidade mais visível, ajudam no reforço ao patriotismo cívico, entendido como “vetor estratégico das condições de paz social no contexto da cidade-empresa”. Além de Manguinhos, a construção da passarela desenhada por Oscar Niemeyer na Rocinha, e as seis

⁹⁰ As informações sobre as obras do PAC não são de domínio público. Trindade (2012, p. 103) obteve as informações sobre o aumento do orçamento para a elevação da linha férrea através do informativo do Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro (SENGE-RJ). O valor inicial desta intervenção era de R\$ 121,9 milhões, sendo R\$ 74,9 milhões a cargo da União e R\$ 46,9 milhões de contrapartida estadual. Em maio de 2009 o valor foi elevado para R\$ 235,0 milhões, o que corresponde a mais de 50% do valor total das obras realizadas pelo governo do Estado.

estações do teleférico do Alemão, são também intervenções que, sob a justificativa da mobilidade e/ou da integração, se converteram em “monumentos”, símbolos do poder do Estado e pontos turísticos (FREIRE-MEDEIROS, 2007) incorporados ao projeto de cidade-mercadoria. Tal como exposto por Cavalcanti (2013, pp. 201-202), estes projetos de urbanização produzem um “regime ambíguo de (in)visibilidade”, pois o que acaba sobressaindo na paisagem da cidade é menos a favela enquanto tal, e mais o “espetáculo” da integração à cidade que estas obras representam.

Figura 15 - Teleférico do morro do Alemão, Passarela da Rocinha, Linha férrea de Manguinhos – 2010



Fonte: Páginas de internet, respectivamente de Edson Silva, Tássia Thum e da Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Acesso em: 10 dez. 2015.

É possível ainda depreender outros significados destas intervenções, e um dos principais é a participação das empresas privadas na execução e gestão das políticas públicas. A literatura sobre os processos de transformação urbana no Rio de Janeiro, especialmente a partir da década de 1990, aponta a estreita relação que se construiu entre os formuladores do modelo de urbanização espanhol e sua transmutação para a cidade do Rio de Janeiro (VAINER, 2002 e 2011; LEITE, 2012; QUEIROZ; OLINGER, 2012).

A construção do primeiro Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro em 1995 (VAINER, 2000, p.107), modifica radicalmente os parâmetros de intervenção no espaço urbano, sendo o principal deles a transformação da cidade em mercadoria competitiva por investimentos no cenário global. Dentre os inúmeros aspectos que fazem parte dessa modificação, a adoção da lógica do planejamento empresarial para pensar as cidades e o protagonismo dos atores do mercado através das parcerias público-privada são características centrais. Em virtude dessas mudanças, o novo conceito de cidade incorpora cada vez menos as diferenças que permeiam os processos de planejamento urbano, promovendo a “despolitização da cidade” (VAINER, 2000, p. 90).

Projetos como o PAC ajudam na produção da espetacularização do ambiente e da vida urbana (BIENENSTEIN, 2011, p. 15), que inserem as cidades na competição internacional por eventos esportivos e atividades empresariais de grande porte. As cidades passam a ser organizada de forma cada vez mais setORIZADA e pontual, mas com o apoio das três esferas de governo. Legitimadas pelo discurso da modernização da cidade, tais iniciativas são executadas sob o imperativo das parcerias público-privada e à custa do desrespeito às legislações vigentes, sobrando pouco espaço, portanto, para o diálogo com os movimentos e grupos recebedores de tais projetos.

O PAC foi incorporado ao Plano Estratégico do governo do Estado do Rio de Janeiro, o que demonstra o tamanho da sua importância nas ações desenvolvidas no Estado, mas não deixou de reproduzir a lógica de planejamento empresarial adotada pelo município, na medida em que negou aos moradores de Mangueiras o debate aberto sobre a elevação da linha férrea, especialmente no que tange à destinação de seus recursos. Nessa questão, a politização da intervenção ficou em segundo plano, sendo os atores privilegiados do debate as empreiteiras responsáveis pela execução da obra sob o comando da EMOP:

[...] colocaram como responsabilidade de qualquer interferência nas obras do PAC, de [...] o dono do tráfico. Então aquele contexto gerou que o dono do tráfico mandou uma ordem para que ninguém atrapalhasse as obras do PAC, porque ele não queria pagar essa conta. E aí foi uma situação muito delicada, que leva o movimento a refletir o que fazer quando o poder público, associado ao grande Capital, às empresas e envolvendo o crime, se juntam para facilitar o seu interesse. (Trecho de entrevista realizada com Júlio).

Na medida em que esta obra se torna o principal motivo de conflito entre os moradores de Mangueiras e governo do Estado sobre as obras do PAC, as respostas obtidas pelo FSM vinham como falta de informação, e posteriormente, de ameaças. A respeito das informações, o FSM sustentou suas críticas ao governo do Estado baseado no argumento de que priorizar os investimentos em saneamento e habitação seria mais adequado à modalidade de urbanização

com saneamento integrado na qual o PAC Manguinhos foi inserido. Além disso, os moradores não entediavam porque os gestores informavam que não havia recursos para a inclusão de outras favelas de Manguinhos no Programa enquanto os valores para a elevação da linha férrea recebiam aditivos constantemente.

As ameaças em torno desta obra demarcam a intensificação das dinâmicas marcadas por ilegalismos, que enquanto repertório de práticas, tornaram-se extremamente constantes durante a execução das obras do PAC Manguinhos. No relato de Júlio, a insistência na construção do diálogo tecnicamente qualificado e democraticamente horizontalizado com os representantes governamentais é vista como empecilho, e que para ser freada precisou da concertação de diferentes atores.

Aparece pela primeira vez no discurso de Júlio a figura do “mediador”. Esta pessoa, publicamente reconhecida por seus trabalhos culturais em favelas, pelo diálogo com traficantes e projetos culturais apoiados pelo governo do Estado, aparece como o porta-voz da ameaça que chega à Manguinhos, ou na palavra dos moradores, do “aviso”. Geralmente transmitidos através de mediadores da própria favela por meio de cartas e recados, este “aviso” em específico veio através de um mediador externo, que transmitiu para os participantes do FSM o recado de um traficante – aqui chamado de “Coronel” – que estaria sofrendo ameaças no presídio em virtude das ações dos moradores:

Mas o governo do Estado, vendo o nosso poder de concentração, porque aí a gente tinha vários arquitetos, tínhamos o sindicato dos arquitetos e engenheiros do Rio de Janeiro nos orientando a ler mapas e plantas que o governo do Estado nos havia entregue, a gente vai negociar com o governo do Estado munido de informação e de contestações para aquilo que eles havia projetado. Imediatamente a gente recebe a visita desse mesmo indivíduo, [...] ele vem com o recado “Coronel mandar dizer pra vocês pararem de bater de frente com o governo na questão da elevação da linha férrea, senão quem vai sofrer o reflexo é ele”. Então o governo do Estado fez exatamente isso. O governo do Estado vai, ou manda algum enviado do capeta lá falar pra ele “ó, segura teu povo lá por que senão a gente vai te atarrachar aqui” [...]. E aí a gente começa a mudar toda a estratégia de diálogo. Taí a elevação da linha férrea. (Trecho de entrevista realizada com Júlio).

Das ameaças sofridas pelo FSM, o resultado foi a mudança de estratégia de atuação. Sem maiores críticas à elevação da linha férrea, a obra pode transcorrer normalmente. Mas a possibilidade de cerceamento das ações gestadas pelo movimento social havia sido criada e obteve resultados eficazes. Aos integrantes do FSM coube mudar o discurso da crítica: ao invés de serem contra a elevação da linha férrea, eles decidiram que continuariam fazendo os debates sobre políticas públicas através dos equipamentos construídos com as obras do PAC:

[...] e da identificação que ali tava tendo a junção, a complementaridade de interesses de gestores públicos, do capital, quer dizer, das empreiteiras e do crime. Então não dá pra enfrentar, lógico, porque todos são daqui, então vamos repensar. Vamos começar a discutir as políticas públicas relacionadas aos equipamentos que vão estar no PAC.

Então os equipamentos que serão construídos de determinados setores, vamos discutir essas políticas aqui. Então, discutir a educação, cultura, assistência. Então, essa foi uma estratégia para continuar fazendo os debates. (Trecho de entrevista realizada com Amélia).

A complementariedade enxergada por Amélia demonstra a existência de uma concertação de poderes legais e extralegais que transforma a própria imagem do Estado, na medida em que tais acordos passam a integrar o ordenamento estatal e gera importantes ganhos econômicos e políticos (HIRATA, 2012). Como será exposto na próxima seção, as ameaças, articulações, boatos e rumores gestados na execução do PAC Manguinhos revelam um modo de atuação completamente adequado ao modelo de cidade em curso, organizado e gerido com vistas aos melhores resultados econômicos. Nesse sentido, as estratégias de contenção de conflitos adquirem contornos mais finos, que articulam atores do território e fora dele para garantir a atuação nas margens da legalidade.

2.5 Quando a organização incomoda: conflitos e ameaças em territórios de margem

Existe uma série de movimentos que estão em conflitos dentro desse território, e aí na verdade, também uma concepção de mundo, de vida, concepção de política que está sendo discutida e tentando se materializar nesse território. Qual dessas visões de mundo, de vida, filosófica, sociológica que seja, a gente tá querendo pra esse território? E isso está em disputa o tempo inteiro. (Gilson. Vídeo “Territórios em movimento trilhas de Manguinhos”. LTM, 2014).

As favelas que compõem o que hoje é chamado Complexo de Manguinhos possuem histórias distintas e especificidades de formação. Resultados de remoções de favelas da Zona Sul da cidade e, mais recentemente, da ocupação de plantas de fábricas e empresas, cada uma possui o seu microuniverso de forças e disputas de poder. Por esse histórico de formação é possível compreender por que as primeiras mobilizações nestes locais giraram em torno da sua permanência diante da possibilidade de remoções para as obras do PAC e das condições mínimas de habitabilidade.

Além disso, a falta de unidade e de reconhecimento enquanto um complexo de favelas e as constantes disputas de poder podem, em alguma medida, se relacionar com o fato de que ao longo de mais de um século de formação, as favelas de Manguinhos se consolidaram percebendo-se como unidades isoladas.

Os recursos do PAC trouxeram uma nova configuração geográfica e política para este espaço da cidade. Favelas e espaços antes não reconhecidos como pertencentes à Manguinhos passaram a fazer parte do seu perímetro, o que influenciou na gestão de alguns serviços – os

atendimentos das equipes de Saúde da Família de Manguinhos, por exemplo, tiveram sua área de atuação ampliada para localidades próximas, como a favela do Arará – ou a construção de novos equipamentos públicos, que alargaram as fronteiras de Manguinhos, ainda que esta mudança não tenha gerado uma transformação no discurso dos moradores, que mantêm o histórico de formação de cada favela bem vivo no seu cotidiano.

Politicamente, o PAC suscitou uma lógica de governança que exigiu dos diferentes atores o rearranjo de suas relações e modos de atuação. É sobre estes aspectos, extremamente relevantes para entender os impactos do PAC nas dinâmicas locais, que pretendo me deter nesta seção. Tendo acionado atores de diversas instâncias – locais, municipais, estaduais, federais, privadas – o PAC Manguinhos provocou uma complexa miríade de articulações e tensões entre esses agentes.

Entretanto, como quero abordar os elementos pouco visíveis nestas articulações, alguns desses atores terão centralidade, enquanto outros aparecerão de forma periférica, já que nesta configuração constituída em torno da intervenção estatal, existem diferentes níveis de atuação e engajamento dos atores. Portanto, centrarei minha análise na compreensão de certos nós da rede de relações apresentada no primeiro capítulo, especificamente aquela que retrata o período entre 2007 e 2009, por ser aquela que representa maior mobilização em torno do PAC Manguinhos.

A narrativa que apresento tem como fio condutor o Fórum Social de Manguinhos e as dinâmicas por ele e com ele gestadas, visto que este coletivo conseguiu por um importante período de tempo ser o polo catalisador dos atores envolvidos no PAC Manguinhos, e também por ter se transformado na principal arena dos conflitos, rumores, ameaças e disputas durante o período formal de vigência das obras. Sendo assim, apresento em três momentos distintos, mas que estão intrinsecamente articulados, os fatores que durante o Programa deixaram patente as especificidades de Manguinhos enquanto um território de margem.

2.5.1 O primeiro aviso

Manguinhos: “demissão” de lideranças

Dois presidentes de associações de moradores do Complexo de Manguinhos foram destituídos do cargo por conta do PAC. Segundo moradores, traficantes teriam cassado o posto das lideranças comunitárias porque os dois presidentes estariam tirando vantagens de moradores desinformados sobre as obras. Eles estariam, por exemplo, cobrando taxas para “conseguir” uma casa para as famílias que serão removidas. O presidente da Associação Nova Mandela, Leonardo Januário da Silva, o Leonardo Embratel, assumiu interinamente as comunidades Mandela I e II. Ele negou que a ordem tenha partido de criminosos e disse **que a briga era política**. Segundo Leonardo, moradores fizeram abaixo-assinado, entregue no início da semana. A decisão teria sido tomada em reunião com todos os presidentes de associações da região. O líder da favela da Varginha chegou a ser afastado, **mas foi “anistiado” em seguida**. “Eles não estavam acompanhando as obras e pouco explicavam aos moradores. Fora que cada um apoiava um político, sem pensar no bem comum”, contou Leonardo. (Obras do PAC vão “respeitar” tiroteios em favelas - O Dia Online, 14 de março de 2008, grifo meu).

Março de 2008. No dia seguinte a inauguração das obras do PAC Manguinhos, três presidentes de associação de moradores foram “depósitos” dos seus cargos, numa espécie de prenúncio das disputas que estariam por vir com a execução das obras. Durante uma das várias entrevistas que Júlio me deu, o fato acima foi citado como o momento em que “inicia o pesadelo”.

Este episódio gerou um grande choque na mobilização local, por que os presidentes que foram retirados de seus cargos tinham presença constante nas reuniões que vinham acontecendo desde o final de 2006, anteriores à constituição do FSM. A motivação subjacente àquela decisão, descrita na matéria pelo presidente da associação como “briga política”, teve como real objetivo o afastamento do maior número possível de representantes de associações de moradores formalmente eleitos, e a unificação de várias delas sob o comando de um único representante.

As disputas pelos cargos de presidente das associações de moradores foram frequentes durante as obras do PAC, resultando em algumas ocasiões naquilo que os moradores chamavam de “golpe de Estado”, isto é, a deposição do presidente em exercício, sem aviso prévio ou discussão coletiva, dando mostras de que a interferência dos atores em determinado campo de forças resultaria em punição exemplar.

Na medida em que o diálogo com os gestores responsáveis pelas obras do PAC Manguinhos se estabeleceu primeiramente através do FSM, as disputas que passaram a ocorrer no território impactaram diretamente a sua dinâmica de organização e funcionamento. A primeira ocasião em que a conjugação de atores gera esse tipo de impacto foi descrita na seção anterior, quando as críticas contra a elevação da linha férrea foram sublimadas por uma

articulação entre governo do Estado, traficantes e mediadores. Segundo os entrevistados, esse constitui o momento em que ameaças são feitas diretamente ao FSM.

O conflito a respeito da elevação da linha férrea deu origem ao “primeiro aviso”. Neste momento, foi possível perceber os principais vetores de força que estavam sendo articulados na construção de uma “microconjuntura política” específica (TELLES, 2010, p. 100). O processo de articulação para garantia das mercadorias políticas havia criado uma teia de poderes articulando o legal e o ilegal, na qual toda e qualquer intervenção destoante do ordenamento constituído seria vista como uma ameaça. Este é o sentido da fala de Amélia, quando descreve a vinda de atores externos para “botar ordem”:

Então o movimento social, ao se deparar com uma ordem do crime, ao se deparar com a chegada de gestores ligados à secretaria de governo, tipo o (nome de vereador) junto com uma outra liderança do Complexo do Alemão, pra vir aqui para botar a ordem em Mangueiras, porque o Fórum tava atrapalhando, mostra que eles tavam muito preocupados mesmo com o Fórum, e que o Fórum não atrapalhasse a gestão desse grande negócio. (Trecho de entrevista realizada com Amélia).

Portanto, o “primeiro aviso” resulta da tentativa de instaurar um processo democrático de participação política num território onde as relações são marcadas pelo acionamento de práticas ilegais. Como já discutido por Machado da Silva (2002), o controle negociado foi uma marca importante das relações estabelecidas entre os favelados e o poder público durante os anos 1940 e 1950. Atualmente, apesar de subsistirem traços de uma relação hierarquizada com os entes governamentais, tais interações não passam por um controle tão rígido das ações dos moradores de favelas e de suas organizações. O traço que atualmente caracteriza este contato é a atuação nas bordas da legalidade.

Tal como discute Telles (2010), afirmar a existência de práticas baseadas em ilegalismos significa dizer que modos de gestão que não se processam pelas normativas legais são incorporados aos procedimentos rotineiros de atuação do Estado, indo corroborando a análise de Foucault (2013) sobre a gestão diferenciada dos ilegalismos.

Nos processos subsequentes, as rotinas de ameaças se intensificaram devido à manifestação dos interesses de cada ator envolvido com as obras do PAC. Enquanto os participantes do FSM estabeleciam o diálogo com os gestores para garantir que fossem mantidos canais de diálogos com os moradores das favelas atingidas pelas obras, os presidentes das associações de moradores visavam o recebimento de mercadorias políticas e os gestores das obras objetivavam a contenção dos tensionamentos. O estreitamento da relação entre estes dois últimos atores foi percebido na contratação de alguns presidentes de associações de moradores para trabalhar nas obras do PAC:

Essa coisa do benefício pra alguns, a contratação de (nome de presidente de associação de moradores), contratação do marido da (nome de moradora) como responsável da área de segurança do PAC, depois foi responsável pelos trabalhadores lá dentro do PAC... Sim foi muito complicado, até porque a gente visava que todos os presidentes e as outras pessoas, pudessem tá trabalhando e ganhando dignamente o seu salário, e ainda assim colaborando para o bom desenvolvimento da obra. Mas, não aconteceu bem assim, porque só esses foram beneficiados... Diga-se de passagem, não sei se isso seria um benefício também. (Trecho de entrevista realizada com Amélia).

A articulação com determinados atores locais e a fragmentação do diálogo com o movimento social criou uma rotina de fofocas, que teve como objetivo neutralizar as estratégias criadas pelo movimento social. Este dispositivo de gestão dos ilegalismos alterou significativamente a rotina de pessoas específicas, identificadas como principais referências do FSM. É sobre que me detenho na próxima seção.

2.5.2 Fofocas e a rotina de ameaças

A rotina de ameaças que se estabeleceu ao longo do período de execução do PAC Manguinhos continha práticas recorrentes, que variaram de acordo com os atores envolvidos. O mecanismo principal foi a veiculação de “boatos”, que tinham por objetivo gerar instabilidade no frágil arranjo de relações locais. Os boatos podiam ser sucedidos por outros procedimentos: sua denúncia aos “coronéis” – o chefe do tráfico local – através de mediadores internos – geralmente identificados na figura do presidente da associação – e mediadores externos – na maioria das vezes figuras acionadas pelos gestores públicos. Em virtude dessa comunicação, os “coronéis” estabeleciam “sanções”, que chegavam até os denunciados através dos “avisos”. Nesta seção apresento como estes boatos se desenvolveram e quais foram as formas encontradas pelos moradores, especialmente os participantes do Fórum Social de Manguinhos, para continuar a desenvolver suas ações.

Antes é necessário salientar que o que aparece no campo como “boato” será interpretado como fofoca. Isto porque, as definições a ela atribuídas se assemelham às definições e às dinâmicas construídas pelos atores no trabalho de campo.

Apesar de existirem leituras que consideram as fofocas e rumores como sinônimos (ELIAS; SCOTSON, 1994), outros autores fazem distinções entre cada um desses conceitos. Nesse sentido, DiFonzo e Bordia (2007), mostram que, se rumores ajudam a conferir sentidos numa situação de ambiguidade ou de potencial ameaça, as fofocas cumprem uma variedade de funções, que vão desde o entretenimento até a manutenção de normas sociais e estruturas de poder:

In common usage, rumor and gossip are often used interchangeably (Rosnow, 1974; Rosnow & Fine, 1976). (...) Gossip, like rumor, is a transaction in which the hearsay is exchanged for some other commodity (Rosnow & Fine, 1976). Both have been referred to as "unofficial communication" (Kapferer, 1987/1990), "informal communication" (Michelson & Mouly, 2000), and "hearsay" (Fine, 1985). However, rumor and gossip are not equivalent concepts; they differ in function and content. Rumor's function is to make sense of an ambiguous situation or to help people adapt to known or potential threats; gossip serves social network formation and maintenance. Put another way, rumor is intended as a hypothesis to help make sense of an unclear situation whereas gossip entertains, bonds, and normatively influences group members (DIFONZO; BORDIA, 2007, p. 22).

A esse respeito, a importância que as fofocas adquirem nas relações de poder também é um aspecto trabalhado por outros autores. Fonseca (2004, p. 32) afirma que a fofoca pode tanto possuir função educativas, de comunicação, mas também de consolidação ou prejuízo da imagem pública. Por isso, as interpretações que associam a fofoca a uma suposta função integradora precisam sempre ser matizadas. De acordo com Elias e Scotson (1994), o padrão e o conteúdo da fofoca possuem relação direta com a estrutura e a situação dos grupos que a circulam:

Atribuir à fofoca uma função integradora pode facilmente sugerir que ela é a causa cujo efeito é a integração. Provavelmente, seria mais exato dizer que o grupo mais bem integrado tende a fofocar mais livremente do que o menos integrado, o que, no primeiro caso, as fofocas das pessoas reforçam a coesão já existente (ELIAS; SCOTSON, 1994, p. 129).

De acordo com estes autores, a fofoca sempre tem dois polos: aqueles que a fazem circular e aqueles sobre quem ela trata, ou seja, os objetos do mexerico. Elias e Scotson (1994), mostram como a fofoca pode, por exemplo, permitir a grupos vizinhos marcar suas diferenças. Através das fofocas, os habitantes mais antigos de um determinado bairro, os “estabelecidos”, podem reafirmar suas características positivas e, ao mesmo tempo, apontar as características negativas dos “outsiders”. Os primeiros buscam atingir os segundos através dos mexericos. Por isso, esse tipo de narrativa pode ser entendido como “a forma mais comum e elementar de agressão popular disfarçada” (SCOTT, 1990).

A fofoca é uma arma da política interpessoal, é uma tentativa de colar um qualificativo negativo em alguém, por isso se discute se isso é verdade ou mentira. Mas, independente de uma a fofoca carregar informações verdadeiras ou falsas, trata-se de uma sanção social relativamente segura para quem deseja usar, visto que essa “arma”, geralmente, não tem seu autor identificado e circula através de voluntários que se encarregam de passar as informações para frente.

Alguns autores dão ênfase ao papel político da fofoca. Ao criticar as análises que enquadram a fofoca apenas em uma perspectiva estruturalista funcional, por exemplo, Paine (1967) estudou o uso da fofoca como um potente instrumento político. O autor analisou os

mexericos a partir de uma perspectiva do ator, mostrando como, em diversas situações, a fofoca é utilizada intencionalmente pelos indivíduos com o objetivo de obter, ao mesmo tempo, uma autoavaliação positiva e desacreditar os “concorrentes”:

My general conclusion is that the investigation of gossip is best kept on an instrumental plane even where we are interested in exploring the important connexion it has with morality. In other words, important data concerning the ‘moral order’ of a group are the manipulations it is possible for individuals to make concerning the interests, and gossip is a device used in these manipulations (PAINE, 1967, p. 282).

Portanto, para Paine (1967) “focar” é uma atividade de “gestão de informação”, em que determinados dados podem ser manipulados pelas pessoas de acordo com aquilo que lhes é conveniente. A fofoca é entendida como um dispositivo fundamental que permite a divulgação daquilo que está de acordo com seu interesse e ocultar aquilo que não interessa publicizar.

As fofocas podem ainda ser reveladoras de muitos jogos sociais existentes em contextos diversos. Como sugere Cunha (2009), nas favelas, elas são um fator de risco a mais no cotidiano dos moradores que enfrentam rotineiramente grande dificuldade para experimentar segurança e confiança. Por viverem em um contexto marcado por constantes conflitos armados e crimes violentos, a “paranoia”, o medo da fofoca e do “inimigo à espreita”, muitas vezes, tomam conta do cotidiano de moradores.

Cunha (2009) aponta que diversos moradores de favela já foram surpreendidos por uma fofoca a seu respeito que às levaram à experimentação de situações vexatórias diante da vizinhança. São muitos os relatos que revelam fofocas que resultam em enfrentamento entre moradores envolvendo a mediação de traficantes de drogas.

No caso, em Acari, as fofocas anunciadas e que surgiam nas conversas e entrevistas como geradoras de grande instabilidade eram as que envolviam um morador contra outro morador. Nesses casos, muitos acionavam o tráfico e usavam a fofoca como meio de vingança ou para chamar para si a atenção que queriam ter do traficante e que estava sendo dispensada na direção de outro morador. Em muitas situações há chance de explicar para a parte interessada o que de fato teria ocorrido. Noutros casos não há espaço para explicações. Em entrevista, um morador me apresentou uma situação de fofoca na qual foi envolvido e que o indispunha com um gerente do tráfico local. Ele trabalhava numa lanchonete na favela e dividia suas atividades laborais com outro funcionário, também morador de Acari. O primeiro era muito amigo do traficante e despertou a cobiça do colega pelo acesso a possíveis bens materiais e simbólicos que o primeiro trabalhador teria nesta relação. O traficante acreditou na versão do “fofoqueiro” e agrediu fisicamente o então amigo (CUNHA, 2009, p. 89).

Estas duas últimas abordagens me parecem relevantes para a análise que proponho. Os “boatos” que circularam em Manguinhos durante as obras do PAC contribuíram para alimentar o jogo de poder que foi instaurado entre moradores, agentes de governo e traficantes locais. A forma como os atores definiram suas ações nessa conjuntura reflete em grande medida a

importância da fofoca como um dispositivo de gestão de informações, tal como sugerido por Paine (1967), capaz de alterar profundamente a correlação de forças existente.

A veiculação constante das fofocas produziu um contexto marcado por insegurança e medo, principalmente quando elas resultavam em ameaças reais, como a existência dos “avisos”. Analisar como a fofoca foi explorada pelos atores locais como um poderoso instrumento é o objetivo desta seção.

Mas ela (liderança local) era uma que influenciou, por que o marido tinha uma proximidade com o Coronel 1, de tentar me queimar. E aí dizia que eu era trabalhadora da Fiocruz e que tudo passava pela Fiocruz e aí começou essa história de que nós criamos o Fórum pra passar todo o dinheiro por aqui, porque a Fiocruz detinha todo o dinheiro de Manguinhos, milhões passavam pela Fiocruz. E aí surgem essas conversas lá fora, de que eu criei o Fórum pra pegar todos os projetos de Manguinhos, e que os projetos só estavam do lado de cá (lado Oeste), não acontecia nada lá (lado Leste). (Trecho de entrevista realizada com Júlio).

Ainda que com o início das ameaças no ano de 2008 o FSM tivesse optado por mudar a sua forma de atuação, em 2009 elas intensificam-se sobre alguns membros deste coletivo. A principal acusação que recaía sobre eles era a responsabilidade pela retenção dos recursos das obras, através de uma articulação estabelecida com a Fiocruz. A esse respeito, é importante fazer alguns destaques relacionados à fala de Júlio acima descrita.

Primeiro, a respeito da divisão territorial do tráfico. Manguinhos historicamente está sobre o domínio da facção Comando Vermelho, mas as relações de poder estabelecidas pelo tráfico são demarcadas territorialmente. Tomando como marco divisório a Rua Leopoldo Bulhões e a linha férrea, existem dois “chefes” no local: o “Coronel 1”, que comanda lado Leste, onde se localizam as favelas Vila Turismo, CHP2 e João Goulart, e o “Coronel 2” que comanda o lado Oeste, onde se encontram os “Mandelas”⁹¹, o Parque Carlos Chagas e o Parque Oswaldo Cruz⁹².

Segundo, sobre a construção das fofocas. Não é possível fazer uma generalização sobre a conduta das associações de moradores na sua produção. Como o próprio depoimento deixa evidente, as acusações feitas contra os integrantes do FSM referiam-se à inexistência de intervenções do PAC do lado Leste de Manguinhos, e é dos atores presentes nesta área que se originam a maioria dos boatos relatados pelos entrevistados.

Por último, sobre as relações estabelecidas com a Fiocruz. Enquanto maior instituição pública presente no território, a Fiocruz pode ser vista como uma espécie de “mina de ouro” de

⁹¹ Termo nativo para se referir às favelas Mandela de Pedra, Nelson Mandela e Samora Machel.

⁹² Utilizo “coronéis” entre aspas porque é uma expressão que apareceu em uma das entrevistas que realizei. De acordo com moradores, ambos os “Coronéis” estavam presos no período referente a esta análise, e tinham “gerentes” instituídos para cada um dos lados de Manguinhos acima citados.

onde surgem projetos, recursos e empregos para os moradores de Manguinhos. As diversas iniciativas que já apresentei anteriormente – COOTRAM, Correio Comunitário, Dis Manguinhos – demonstram o quanto a relação dos atores locais com esta instituição, mesmo em momentos pontuais, foi importante para trazer benefícios para as favelas de Manguinhos.

No entanto, toda e qualquer relação com esta instituição é observada atentamente. Muitos integrantes do FSM possuem vínculo empregatício com a Fiocruz, em especial aqueles que estiveram à frente dos processos de mobilização durante o PAC. Esta dupla vinculação muitas vezes foi interpretada como oportunismo e estabelecimento de relações para a garantia de benefícios particulares.

Seguindo com a análise, os tipos de fofoca que foram veiculadas nesse período não se constituíam como uma fala corrente em Manguinhos; elas eram segmentadas, veiculada entre os participantes do FSM e lideranças comunitárias, e o principal objetivo da sua veiculação era chegar até os atores que poderiam produzir algum tipo de sanção contra aqueles que nas fofocas apareciam como ‘denunciados’. A periculosidade da informação produzida residia no fato de que, dependendo da forma como ela fosse veiculada, as punições poderiam variar entre aviso, afastamento de cargos e funções até a ameaça à própria vida.

Uma das principais consequências da veiculação das fofocas foi a descontinuidade das rotinas. Ainda que em territórios dominados pelo tráfico essa “suspensão” dos procedimentos ordinários seja algo constante, durante as obras do PAC, ela aconteceu com maior frequência, em virtude da incapacidade de se antever como, por que e quando as fofocas seriam veiculadas.

Dentre as histórias mais comuns, estavam aquelas que colocavam os participantes do FSM como detentores de empreendimentos comprados com os recursos do PAC, ou que conseguiram tirar vantagens do Programa pela proximidade com os gestores das obras. Situações como essa exigiam um cuidado maior nas falas e nas atitudes dos moradores e participantes do FSM. A alteração das rotinas estabeleceu entre os participantes do FSM a necessidade de elaborar mecanismos que pudessem se contrapor as fofocas criadas.

Um deles foi a constituição de um grupo com cerca de cinco pessoas, que trocavam informações diariamente a respeito da conjuntura política local, compartilhar o surgimento de novos rumores e avaliar a gravidade do seu conteúdo. A partir desta análise, as atitudes tomadas variavam entre ignorar a informação recebida ou, em casos mais graves, dialogar com os mediadores locais.

Tinha-se uma tática de algumas pessoas, quatro, cinco pessoas, que elas trocavam informações diariamente a respeito de qualquer fumacinha que surgisse. Qualquer comentário que surgia dentro do território, elas trocavam entre si pra tentar identificar possibilidades de ameaças. Então numa época quando se estava discutindo mais a cultura, no Fórum estava se discutindo um plano de cultura pra Manguinhos,

presidentes de associação de Moradores estavam cobrando de pessoas do Fórum, que as pessoas do Fórum estavam se apropriando dos projetos do governo, que o Fórum era isso, isso, isso e isso... (Trecho de entrevista realizada com Amélia).

As fofocas ganhavam ainda mais concretude pelo fato de o FSM ter conseguido fazer uma ampla mobilização que envolvia a participação do Ministério da Cultura e representantes das secretarias estadual e municipal de cultura. Seguindo o encaminhamento de atuar junto aos equipamentos construídos pelo PAC, o FSM realizou em novembro de 2009 um encontro para a construção participativa do Plano de Cultura de Manguinhos, com cerca de 50 pessoas⁹³.

De fato, a articulação criada não resultou na efetivação do plano de cultura, tanto que nenhum dos equipamentos culturais criados pelo PAC utilizou em seu funcionamento os conteúdos oriundos desta discussão. Contudo, junto aos atores locais, essa articulação apareceu como mais uma prova de que o FSM, associado à Fiocruz, controlava todos os recursos e projetos que viriam para Manguinhos através das obras do PAC.

A forma de comunicação que se estabeleceu no interior do FSM a partir de então foi fundamental para garantir o mínimo de possibilidade de atuação. Na situação em questão, foi necessária a realização de uma conversa com três presidentes de associação de moradores, para explicar que nenhum acordo havia sido feito entre o FSM e as secretarias de cultura.

Outra situação que expressa os jogos de poder presente em Manguinhos é a prática do “golpe de Estado”. A deposição de presidentes de associações de moradores de seus cargos está diretamente vinculada ao controle territorial e aos comandos do tráfico de drogas, que são os responsáveis pela hierarquia que vigora no interior das favelas. Geralmente, os acordos estabelecidos entre os presidentes das associações de moradores reconhecem a existência de um presidente efetivo da área e outros que se submetem ao seu comando. Portanto, se existem quatro favelas do lado Leste de Manguinhos, elas terão quatro presidentes, mas que estarão submetidos às ordens de apenas um.

Durante as obras do PAC, um membro do FSM se candidatou ao cargo de presidente de uma das associações de moradores de Manguinhos. A eleição para a referida associação já havia sido adiada duas vezes por falta de candidatos. O então presidente da associação que divulgou a eleição expôs a dificuldade de encontrar pessoas que quisessem se candidatar ao cargo e disse que não haveria possibilidades de continuar presidindo a associação. Diante desta situação o membro do FSM em questão passou a colaborar na divulgação da eleição. Nesse processo, o

⁹³ “Encontro colabora para construção do Plano de Cultura de Manguinhos”. Disponível em: <http://www.ensp.FIOCRUZ.br/portal-ensp/informe/site/materia/detalhe/19393>. Acesso em: 27 mar. 2016.

seu reconhecimento como liderança no local e pessoa que já estava envolvida com as “discussões da comunidade” levaram à sugestão de seu nome para concorrer à vaga.

Considerando a configuração local de poderes em Manguinhos e a grande proeminência do tráfico, no entendimento dessa liderança, concorrer ao cargo seria uma oportunidade de romper com o ciclo arbitrário de indicações de lideranças, e mostrar mais uma vez o seu comprometimento com este território. A eleição aconteceu em janeiro de 2009 e foi vencida pelo integrante do FSM por 525 votos contra 119 do outro candidato. A sua vitória incidia, portanto, num circuito bem estabelecido de poder.

Apesar de legitimamente eleita, a liderança em questão atuou apenas durante quatro meses. Nos primeiros dois meses a liderança trabalhou para reorganizar a associação: vinculou-a novamente a Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ), aumentou o número de associados, colocou em dia o pagamento de funcionários da associação, restabeleceu parcerias, como a que existia com a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae), entre outras medidas. Contudo, durante o quarto mês de gestão, acontece um fato que é interpretado como uma atitude de afrontamento às hierarquias pré-estabelecidas.

Nesta associação de moradores acontecia a distribuição de cestas básicas, organizada por uma pessoa ligada à família do “Coronel” local. A referida liderança teve a iniciativa de reorganizar o espaço da associação e com isso, deslocou para uma sala específica as cestas básicas que seriam distribuídas, com a justificativa de que lá os alimentos estariam melhor armazenados e que o espaço da associação poderia ser utilizado para outros fins, tais como aluguel para festas. A mudança incomodou a pessoa responsável pela distribuição das cestas básicas e o fato, que a princípio pretendia ser uma simples reorganização do espaço, é transformado em fofoca e chega até o “Coronel” reinterpretado como “ser contra a comunidade”:

Quatro meses depois, acontece um lance dentro da associação [...]. Lá tinha uma distribuição de cesta básica de interesse a alguém, feito por um outro alguém indicado, e isso eu não mexi, não pude mexer com isso e nem seria louca de mexer. Mas na organização que eu faço do espaço, eu mudo essa pessoa de sala, preparo uma sala e mudo a organização do espaço [...]. E aí nessa organização do espaço, eu falo pra essa pessoa: - “olha, agora a sua sala de botar seus alimentos e tal vai ser ali”; - “mas aqui é o meu cantinho...”; - “Não. Aqui o seu cantinho, a gente vai ampliar o salão de festa. Aquela sala lá tem um cadeado, só você vai ter chave, e o dia que você precisar que alguém abra pra receber a doação, as compras, você fala com (nome de morador), que é a pessoa que vai te ajudar a pegar isso”. A pessoa não ficou muito satisfeita, entendeu que eu estava dando ordem, e era mais ou menos isso também né, na qualidade de presidente eu tinha que organizar o espaço [...]. E a queixa dela, de eu ter modificado o espaço e ter botado ela numa salinha no fundo, foi transformada numa proibição, que eu estivesse fazendo a proibição de doação de cesta básica para os mais necessitados da comunidade.

Alguns dias depois eu recebo uma correspondência que dizia exatamente isso: “quem é contra a comunidade não é capaz de estar à frente dela. Se a pessoa se incomoda com a distribuição de cesta básica é porque não quer ajudar ninguém, então não tem que ficar à frente da associação de moradores. Entregue a chave”. Entreguei. Antes fui tentar esclarecer, porque realmente não era isso, fui atrás dessa pessoa, dessa menina que era responsável por isso. Ela disse que jamais tinha falado isso. O que ela comentou [foi] que realmente ela já estava acostumada com o cantinho dela e que eu cheguei mudando tudo e tal, e que se alguém levou, levou diferente. E realmente levou diferente, levou que eu estava tentando acabar com a distribuição da cesta básica ali dentro. Enfim, palavra dada né, palavra do Coronel não volta atrás, que foi o que [veio] depois numa segunda correspondência que eu recebi: que a palavra dada não voltava atrás, se tinha sido um mal-entendido ou não, ele tinha dado a ordem e ia ficar. E assim foi. (Trecho de entrevista realizada com ex-integrante do Fórum Social de Manguinhos).

A reinterpretação da atitude da liderança à frente da associação de moradores passa pelo uso das fofocas como mecanismos de acusação. Tais falas ganham status de informação verídica no percurso feito pra chegar aos atores que detém poder neste território. A liderança afirma que a pessoa responsável pelas cestas básicas apenas reclamou da mudança do espaço e que a “informação chegou distorcida”. Mais uma vez, o resultado final da distorção no conteúdo das informações foi o envio de um “aviso”, que trazia como sentença o afastamento da liderança do cargo. Os fatos subsequentes a essa decisão confirmam a lógica de hierárquica de organização do poder subjacente às associações de moradores e a existência de um universo de regras que subsistem nas bordas da legalidade.

E aí depois [...] eu recebi a visita de uma pessoa, um convite pra uma reunião, uma pessoa ligada ao governo e ao Coronel lá né [...]. Propõe que eu volte a trabalhar na associação de moradores, mas que eu seria um presidente que prestaria conta a um outro presidente geral. Porque a ordem tinha sido que eu entregasse a chave, que já tinha muita associação, muito cacique pra pouco índio, que a ideia era fazer uma associação só, porque tinha muita associação e ninguém trazia nada para Manguinhos. Essa foi a primeira ordem, que tinha uma indicação de fazer uma associação só em Manguinhos. Quando na segunda reunião, essa pessoa de dentro do governo do Estado, ligado à cultura aí do Rio de Janeiro, traz um outro tipo de organização, pra que a coisa não desse o impacto tão negativo quanto deu: que eu voltasse pra associação de moradores, que um outro companheiro voltasse pra associação de moradores, porque não fui só eu que fui deposta, e que a terceira associação de moradores ia estar mandando sobre nós dois. Nós prestaríamos contas a ela. E aí eu me neguei. Falei que não, que não prestaria trabalho pra ninguém que eu não confiasse [...] até porque eu já tinha o meu trabalho, inclusive meu trabalho comunitário e que eu não precisava da associação pra fazer aquilo. Isso chegou pro Coronel, e chegou como se eu o estivesse afrontando. E ele ficou com raiva de mim. (Trecho de entrevista realizada com ex-integrante do Fórum Social de Manguinhos).

A pessoa chamada para mediar a questão é a mesma que no ano de 2008 apareceu como mediador no conflito sobre a elevação da linha férrea. Ela é a porta-voz da nova oferta para “amenizar” o impacto gerado no interior da favela e junto ao movimento social, bem como para garantir a continuidade das regras de atuação que vigoravam no território. A oferta feita pelo mediador não foi aceita e, mais uma vez, a resposta da liderança foi veiculada como afronta aos

poderes locais. A fofoca funcionou, portanto, como um dispositivo eficiente de gestão da informação, que conseguiu manter a imagem negativa associada a esta liderança.

Outras dinâmicas que ocorreram em 2009 também contribuíram para que este ano fosse marcado como o período em que as fofocas são veiculadas de maneira mais constante. O fechamento do canal de diálogo com os gestores das obras, o início do Trabalho Social pela Agência 21 através da instituição de comitês, bem como a redução da participação dos presidentes das associações de moradores nas reuniões do FSM, enfraquecem a mobilização social e dão mostras dos efeitos das fofocas como “fator de risco” (CUNHA, 2009, p. 88). A esse respeito, a realização de dois eventos em junho de 2009 – uma audiência pública e uma reunião do FSM – me parecem relevantes para demonstrar o clima de medo que havia se instaurado no período.

No dia 9 de junho foi realizada em Manguinhos uma audiência pública pela Comissão de Acompanhamento do PAC da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, presidida pelo deputado estadual Rodrigo Neves (PT), na qual estiveram presentes: o presidente da EMOP Ícaro Moreno, o representante da Secretaria Municipal de Habitação João Henrique Carrieres Rato, a vereadora Andrea Gouvêa (PSDB), alguns presidentes de associações de moradores, o vice-presidente de Ambiente, Atenção e Promoção da Saúde da Fiocruz Valcler Rangel Fernandes, pesquisadores da UFRJ, membros de diversos movimentos sociais e grande quantidade de moradores.

Havia uma nítida postura de enfrentamento e denúncia na fala dos participantes. Foram feitos pedidos de esclarecimentos sobre indenizações com valores irrisórios de R\$ 9 mil; cobranças de equipamentos que não foram construídos, como um hospital de funcionamento 24 horas, substituído por uma UPA; denúncia da falta de pagamento do aluguel social e de documentos entregues aos moradores pela EMOP sem qualquer timbre ou carimbo da instituição. Algumas falas, feitas por presidentes de associações de moradores, estiveram especialmente direcionadas para os moradores presentes, acusando de “postura criminosa” o valor de R\$ 250,00 pagos como aluguel social pelo governo do Estado. Moradores de favelas como a Beira-Rio/João Goulart, que seria diretamente impactada pela obra de elevação da linha férrea, denunciavam que até o presente momento não haviam sido informados sobre o que aconteceria com suas casas.

A tônica das reclamações, denúncias e reivindicações estava na falta de informação, que como já mencionei, é uma prática comum na forma de gerir ações de governo em favelas. Ainda que já tivessem ocorrido os primeiros “avisos” e ameaças, a possibilidade de apresentar as irregularidades do Programa para parlamentares, que de alguma maneira poderiam fazer o

controle social das obras que havia sido negado ao movimento social, motivou falas que novamente traziam à tona a promessa não cumprida de instituição do Comitê de Acompanhamento do PAC.

Na semana seguinte à audiência pública, o FSM realizou uma reunião de avaliação do evento. Entre falas que exaltavam a unidade demonstrada pelo coletivo para fazer as denúncias de irregularidade nas obras e avaliaram positivamente o momento criado para os moradores se manifestarem, estavam também aquelas que criticavam o pouco número de presidentes presentes, sendo os que estiveram presentes vistos como “pedras de tropeço”, e a baixa capacidade de intervir na forma de gestão instaurada no PAC, especialmente pelo governo do Estado, de executar as obras sem intervenção da população e com o resguardo do “poder local”.

A fala de uma moradora expressa bem a tensão presente neste período, onde a própria existência do coletivo estava colocada em xeque: *“A gente pode continuar com o Fórum, como local de debate, mas não é o momento de se expor. Porque eu quero continuar vivendo. Nessas horas, eu deixo de ser Fórum. Não sou garrafa pet pra ficar boiando no rio Faria-Timbó”*.

As fofocas assumem, portanto, papel central na construção dos mecanismos de controle neste território de margem. Elas aparecem como o pano de fundo do complexo jogo de poder estruturado pela interlocução das associações de moradores com o tráfico, pelo diálogo destas associações com os representantes governamentais, e pelas investidas que esta articulação produz contra o movimento social local.

2.5.3 O terceiro aviso

(nome de participante do FSM) tinha a churrascaria dele, eu tenho 20 apartamentos, alguns presidentes já tinham ido embora com R\$ 100 mil no bolso cada um, a gente tinha um salário de R\$ 100 mil pago pela obra né. (Trecho de entrevista feita com Júlio).

Num contexto em que os ilegalismos são geridos de forma diferenciada das práticas ordinárias, o medo do impacto das fofocas, tal como a descrita acima, e de suas possíveis punições passa a ser uma constante, especialmente quando tais punições passam a significar ameaça de morte. O relato a seguir mostra essa ameaça chegar até os integrantes do FSM.

Ainda que estratégias de proteção fossem criadas pelo movimento social⁹⁴, a rotina de fofocas perdurou, gerando novas ameaças e novos “avisos”. A ampliação do repertório de fofocas fez com que em alguma medida a imagem do FSM adquirisse conotação negativa. Várias foram as falas que identificam esse período como o momento em que o FSM passa ser tratado como “inimigo” e a tomar “porrada por todos os lados”.

As fofocas conseguiam obter um alcance muito maior do que as suas respectivas possibilidades de limpeza moral, e demonstram o desequilíbrio de força presentes no território. Nessa dinâmica, os mediadores adquirem importância central, como aparece na fala de um morador de Manguinhos:

O que fazia a coisa chegar era que as pessoas iam direto neles falar, e a gente não ia direto neles. A gente muita das vezes vinha aqui, falava com algum porta-voz que mandava um outro recado, e esse recado ou não chegava, ou quando chegava, chegava enfraquecido. (Fala de um morador de Manguinhos. Diário de Campo, abril de 2009).

A cadeia de transmissão das fofocas, ainda que impossível de ser rigorosamente construída, tem nos mediadores um elemento valioso para definir a veracidade ou não do que se fala, bem como para transmitir seus resultados. Aquilo que chamo aqui de terceiro aviso significou a real ameaça de morte para os participantes do FMS. Ela aparece quando se esgotam todas as possibilidades de negociação para garantir atuação fora da hierarquia de poder mantida pelos agentes da sociabilidade violenta:

Depois chega uma terceira... Terceira não, acho que a quarta correspondência, que aí eu fui buscar alguns meios de esclarecer algumas coisas. Aí eu falei “pô, não tá dando certo”. [...] minha família já estava preocupada com a situação, porque a gente chegou ao ponto de sair de Manguinhos, com a articulação que esse filho da puta aqui (aponta para o nome do presidente de associação) me coloca praticamente como X9, e também (nome de outro participante do FSM acusado). O (nome de ex-presidente de associação) saiu de Manguinhos, ele não foi mandado sair, mas saiu porque se sentia mal nessa articulação [...]. Entrei nessa nóia mesmo [...]. Comecei a procurar lugares, depois parei, pensei, ainda bem que eu consegui centrar, e falei “bom, se eu sair eu vou tá afirmando o que estão falando, e não é isso o que está acontecendo”. [...] E aí eu fui buscar esses caminhos, escrever. Fui lá, procurei alguém que ia levar (a carta), procurei outra pessoa que ia me ajudar, que ia lá dentro (do presídio), ia ajudar a defender lá, e assim a gente fez. Daí chegou uma outra correspondência: que eu poderia ter minha vida normal, que nada ia acontecer, que apenas eu não me metesse e deixasse o outro (presidente de associação) seguir. Já que eu não quis voltar atrás (retornar para a associação de moradores), eu deixasse o outro seguir na condução de todo o processo do PAC em Manguinhos, que eu não me metesse em nada mais do PAC Manguinhos, nas obras. Porque até isso chegava, que eu ainda estava me metendo nas coisas [...]. E aí foi onde a gente toma essa iniciativa, nos afastar do Fórum pra eles verem que a gente não tem nada a ver com isso, não estamos mais articulando nada, porque haviam afirmado que era o Fórum que retinha todas as obras, que comandava onde iam entrar as obras ou não. E quem era o Fórum? Nós. (Trecho de entrevista realizada com ex-integrante do Fórum Social de Manguinhos).

⁹⁴ Em abril de 2009, o FSM propõe a criação de uma “Rede Social de Proteção, Promoção e Defesa da Cidadania de Manguinhos”, para garantia de atuação do movimento social na luta pelo direito à habitação. A reunião de articulação desta rede contou a presença de 44 pessoas, entre Ongs, parlamentares, pesquisadores, Fiocruz e moradores. É nesta reunião que surge a ideia da realizar a audiência pública descrita acima.

Subjacente à preocupação que desencadeou estes fatos estava a ameaça de que uma nova ordem, um novo aviso, um novo recado significasse a sentença de morte. A lógica de suspensão de direitos opera, portanto, em territórios de margem, como um procedimento quase que ordinário. Afastar-se das atividades realizadas pelos FSM foi a única solução encontrada por alguns participantes para fazer cessar a rotina de fofocas.

Contudo, vale a pena dizer que tais ameaças ainda vigoravam até o momento da escrita desta tese. Alguns entrevistados mencionaram ter limitações de circulação por determinadas áreas de Manguinhos, bem como a impossibilidade de envolvimento direto com determinadas ações políticas. Tal como descrito por Cunha (2009) a “paranoia” causada pelo medo da fofoca foi primordial para modificar o cotidiano dos moradores de Manguinhos, em virtude do seu significado como ameaça real à vida.

As consequências desses episódios ficaram extremamente visíveis com a reorganização do tecido associativo no momento posterior à finalização das obras do PAC. A rotina de ameaças, além de desarticular o Fórum Social de Manguinhos, fragmentou as relações que se constituíram através de sua atuação. Com o fim da atuação deste coletivo na resolução dos problemas relacionados às obras do Programa, o estímulo para que os moradores permanecessem frequentando as suas reuniões diminuiu drasticamente.

Ao mesmo tempo, o surgimento de conselhos locais como novos espaços de participação obrigaram o FSM a reordenar sua forma de atuação. Considero esse momento, que começa no final de 2010 e dura até o final de 2012, um período em que este coletivo tentou se reorganizar baseado nos princípios que balizaram a sua atuação durante seus primeiros anos de existência – garantia de direitos básicos, gestão participativa – e somente em 2013, quando o tema da violência urbana transforma-se na questão central em Manguinhos, o FSM passa a atuar de maneira completamente oposta ao período anterior. A seguir, abordo como se deu o rearranjo da atuação do Fórum Social de Manguinhos após a finalização das obras do PAC.

3 2011-2012 - REARRANJOS E MUDANÇAS PÓS-PAC MANGUINHOS

3.1 Balanço do PAC Manguinhos: transformações e resquícios das obras

O objetivo deste capítulo é fazer um panorama das transformações provocadas pelo PAC Manguinhos, dando mais destaques para os impactos no cotidiano dos atores do que as mudanças de ordem urbanística. Nesse sentido, os resultados do PAC Manguinhos serão abordados a partir de três dimensões: 1) as discontinuidades e continuidades das obras; 2) o adensamento do tecido associativo, através do surgimento de novos atores e espaços de participação; e 3) a reconfiguração das relações locais, mostrando as articulações que se produzem após a finalização formal do PAC Manguinhos.

A respeito do primeiro aspecto, é notável a transformação urbanística promovida pelo PAC, na medida em que as obras construídas mudaram radicalmente a paisagem e a configuração espacial de Manguinhos. A elevação da linha férrea, a construção do centro cívico e as unidades habitacionais do conjunto Embratel se destacam como as obras principais obras feitas pelo Programa.

Contudo, num curto período de tempo, falhas e crítica foram apontadas por vários moradores a respeito destas mesmas obras. A elevação da linha férrea e o aumento no trânsito de carros pela Rua Leopoldo Bulhões resultaram em vários casos de atropelamento pela falta de sinalização adequada. Esta rua é uma das principais vias de Manguinhos, onde se localizam escolas, creches, conjuntos residenciais e uma das entradas mais movimentadas da Fiocruz.

No ano de 2012 foram registrados cerca de 100 atropelamentos no local. No início de 2013, cerca três meses após a inauguração da nova estação de trem de Manguinhos, não existia qualquer tipo de sinalização de trânsito em vários pontos desta rua, o que motivou trabalhadores da Fiocruz e moradores de Manguinhos a fazer uma manifestação bem humorada no período de Carnaval intitulada “Bloco do Semáforo”, que percorreu as ruas de algumas favelas de Manguinhos com paródias de marchinhas de carnaval, reivindicando a instalação de sinalização no local, solicitação que só foi atendida no ano seguinte.

Outro questionamento bastante comum diz respeito à concentração dos principais equipamentos do PAC numa área que historicamente não é reconhecida como Manguinhos. Em várias oficinas e encontros que participei em Manguinhos, a queixa de que “Dsup não é Manguinhos” foi recorrente e fez com que o local fosse apelidado como “vitrine do governo”

em contraposição às demais favelas de Manguinhos, onde o resultado do PAC não é visto e, portanto, possui maiores dificuldades para ser criticado.

Em reuniões que realizei com mulheres de Manguinhos no ano de 2014⁹⁵, a reclamação frequente era de que estes equipamentos deveriam se concentrar no interior da favela, local onde ocorrem os maiores conflitos violentos, episódios que para estas mulheres estão associados à falta de projetos sociais e equipamentos culturais. Desta forma, ainda que através das obras do PAC tenha sido construído um local onde a “civildade” dos moradores de Manguinhos pode ser exercida, em sua grande maioria os moradores não reconheciam este espaço como pertencente ao território de Manguinhos.

Outros problemas mais graves apontados pelos moradores, que dizem respeito à estrutura das obras das unidades habitacionais do PAC Manguinhos, são os casos de enchentes e incêndios. No ano de 2010 a cidade do Rio de Janeiro foi assolada por um intenso período de chuvas, e data deste período a primeira enchente que atingiu as unidades habitacionais construídas no Dsup. O primeiro pavimento, prioritariamente destinado para moradia de pessoas com deficiência, ficou completamente alagado, e os apartamentos dos pavimentos superiores também foram atingidos pela chuva, que entrou por janelas e varandas. Além de atingir as áreas de intervenção do governo do Estado, as chuvas foram um teste para as obras de saneamento básico realizadas pela prefeitura no interior de sete favelas de Manguinhos, das quais fazem parte as favelas Vila Turismo e Parque João Goulart.

A primeira favela, reconhecida como “zona sul de Manguinhos” ficou completamente submersa, e a segunda, teve várias casas alagadas por estar situada próximo ao Rio Faria Timbó, que transbordou. As chuvas também atingiram a favela da Varginha, fato que motivou a realização de uma reunião do FSM no local e a elaboração de um manifesto para ser distribuído na IV Conferência Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, realizada nos dias 15 e 16 de maio de 2010. O documento relatava os estragos causados pela enchente, tanto nos locais que receberam as obras do PAC quanto naqueles espaços que não receberam. Mais uma vez, abria-se espaço para uma crítica a ausência de participação social na gestão das obras.

Os prejuízos nas habitações ocorreram tanto nas comunidades não atendidas pelo PAC, como nas recentes moradias já entregues. Nas comunidades em que não houve obras de infraestrutura e urbanização, os riscos de mortes, acidentes ou doenças são evidentes. Áreas completamente alagadas, postes com riscos de queda, buracos, esgotos, lixos, ratos e mosquitos por toda parte. As comunidades próximas aos rios Faria-Timbó e Jacaré sofrem pela falta de dragagem, havendo dentro dos mesmos,

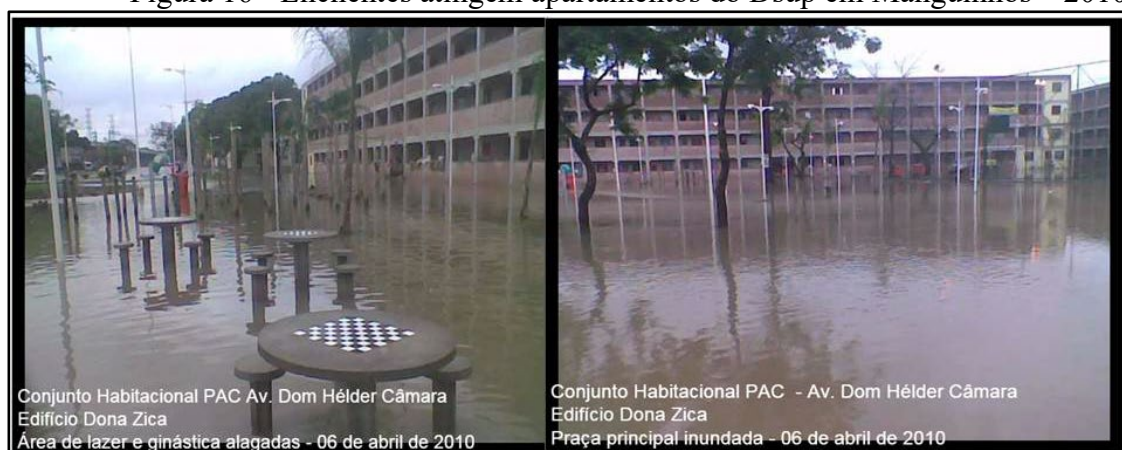
⁹⁵ Durante os anos de 2014 e 2015 coordenei junto com outros profissionais da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), em parceria com a organização não-governamental Justiça Global, com o Laboratório de Imagem da Faculdade de Serviço Social da UERJ, o NASP da Escola de Serviço Social da UFRJ e Apoio da Fundação Heinrich-Böll, o Projeto “Cartografia Social Urbana: impactos do desenvolvimento e da violência institucional na vida das mulheres moradoras do Caju e de Manguinhos/Rio de Janeiro”.

verdadeiras ilhas de sedimentos, o que contribui para o maior represamento das águas contaminadas e sua elevação por longas horas. No caso das habitações construídas pelo PAC no DESUP, em terreno baixo, as chuvas subiram mais de 40 cm dentro das casas fazendo com que os moradores perdessem tudo que estivesse nessa altura, não se livrando, mesmo com as novas obras, dos pesadelos decorrentes das inundações. Nos primeiros encontros do PAC, realizados na Secretaria de Obras do Estado, o Fórum e lideranças comunitárias advertiram a EMOP sobre a questão da topografia do terreno escolhido para construção de casas facilitar a ocorrência de enchentes. Infelizmente, os gestores do PAC-Manguinhos, governo do estado e prefeitura não permitiram a participação efetiva das comunidades junto aos projetos e no atendimento às reivindicações dos moradores, o que poderia ter evitado os problemas ocorridos nos projetos e nas obras, questionados pelos moradores e por suas associações. (Manifesto do Fórum do Movimento Social de Manguinhos para o desenvolvimento equitativo e sustentável para a 4ª. Conferência da Cidade do Rio de Janeiro. Abril de 2010⁹⁶).

Recentemente este rio recebeu uma estrutura de concreto, que de acordo com moradores, tem resultado no agravamento das enchentes. Por esses fatos, constata-se que a demanda histórica por saneamento básico não foi resolvida com as obras do PAC, tal como atesta o relatório técnico do projeto de pesquisa “Políticas públicas, moradia, saneamento e Mobilidade: uma análise participativa do PAC na Perspectiva da promoção da saúde e da justiça Ambiental” do Laboratório Territorial de Manguinhos (LTM):

Ainda em Manguinhos, é importante apontar o fato de que o Programa não resolveu o problema da drenagem pluvial, priorizado pelos moradores, uma vez que tem implicações diretas sobre a região mais baixa – CHP2, Parque João Goulart e Vila Turismo. As águas pluviais entram pela rede de esgoto entupindo e fazendo transbordar, muitas vezes rebentando a tubulação. Sem drenagem eficiente os alagamentos e enchentes são bastante frequentes e intensos nesta parte de Manguinhos. O PAC não resolveu os principais problemas apontados tanto pelos moradores quanto no Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo de Manguinhos (PDU), referência para projeto do PAC. (CONSÓRCIO PAA AGRAR, 2004).

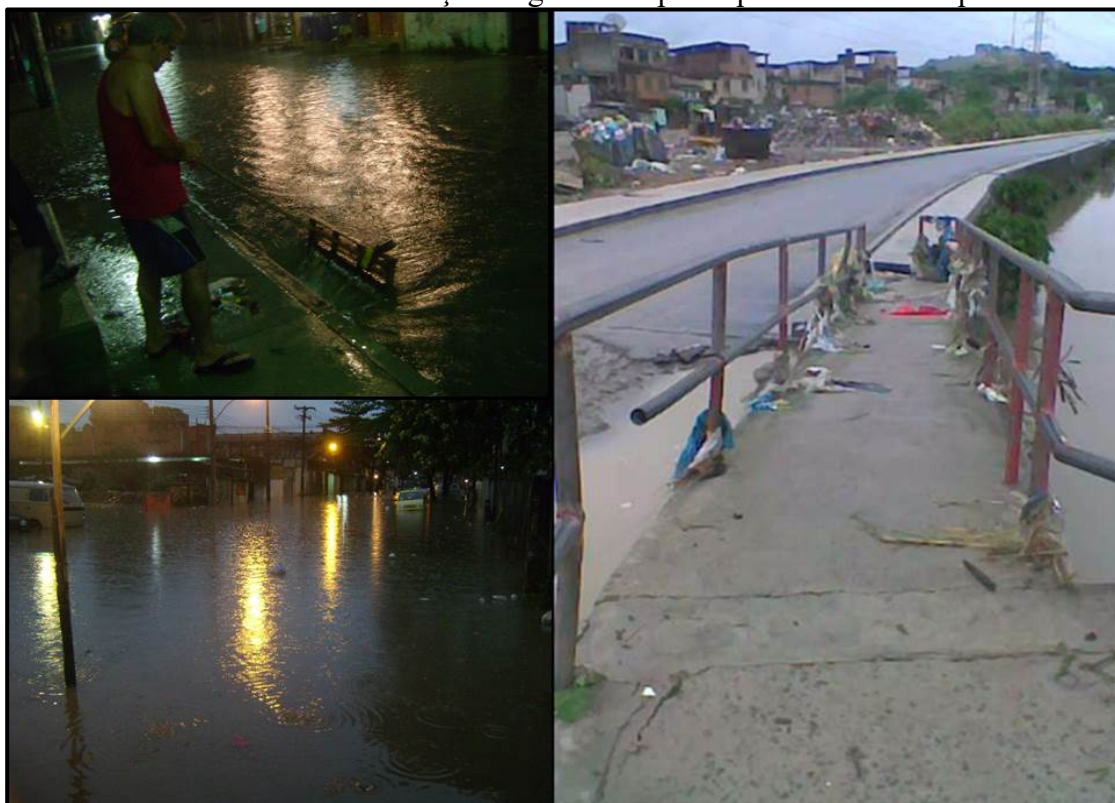
Figura 16 - Enchentes atingem apartamentos do Dsup em Manguinhos – 2010



Fonte: Acervo Relatório enchentes LTM, abril de 2010.

⁹⁶ Disponível em: http://www.conhecendomanguinhos.fiocruz.br/files/manifesto_enchente_manguinhos.pdf. Acesso em: 29 mar. 2016.

Figura 17 - Enchente nas favelas Vila Turismo (esq.) e Parque João Goulart, onde o nível do rio alcançou as grades da ponte para travessia de pedestre – 2010



Fonte: Acervo RedeCCCAP e Relatório enchentes LTM, abril de 2010.

Além desses fatos, a precariedade das obras pode ser atestada pela ocorrência de incêndios. Uma moradora relata que nos dois locais onde foram construídas unidades habitacionais do PAC, os incêndios aconteceram pela forma como foram utilizados os materiais na construção dos apartamentos: *“Porque o lambri é emendado, né. Então, como aconteceu lá no DSUP no quinto andar, aconteceu na Embratel. Pegou fogo no primeiro andar, o lambri “come tudo”, e aí os outros cinco apartamentos ficam sem teto”*.

Figura 18 - Incêndio atinge prédio em Manguinhos – 2014



Fonte: O Dia, 20 out. 2014, Foto: Herika Moreira.

A frase “pra quem é pobre, tá bom”, pode aqui ser utilizada ser utilizada como metáfora para compreender o baixo padrão de qualidade presente nas obras do PAC, especialmente aquelas que visam atender as demandas dos moradores por habitação e saneamento básico. Além das enchentes e dos incêndios, moradores relataram problemas no fornecimento de água e no sistema de esgoto das unidades habitacionais. Portanto, como afirma um morador ter ouvido do presidente da EMOP: - *“perto do que vocês tinham, isso aqui é um palácio agora”*.

Talvez um dos impactos mais graves gerados pelo PAC Manguinhos seja o caráter “inacabado” presente na realização das obras. Isto por que atualmente, oito anos após o início formal das obras, ainda existem áreas que estão com obras em andamento. Os conflitos decorrentes dessa forma de atuação podem ser vistos de maneira mais evidente nos conflitos entorno da remoção da favela Beira-Rio.

Localizada dentro dos limites da favela Parque João Goulart, a Beira-Rio se distingue do restante da favela por ser uma parte de casas construídas a beira do rio Faria-Timbó, próxima à estação de trem de Manguinhos. Dentro do escopo das intervenções das obras do PAC, todas as casas existentes neste local deveriam ser removidas para a abertura da Rua Uranos, e se integrariam à construção das vias Canal 1 e 2, que juntas fariam as ligações da Avenida Brasil,

Avenida Dom Helder Câmara, Rua Leopoldo Bulhões e Rua Uranos, trechos importantes de ruas que cortam e circundam todo o perímetro de Manguinhos.

Figura 19 - Beira-Rio antes das obras do PAC – 2009



Fonte: Acervo RedeCCAP, 2009.

Após a finalização das obras para a elevação da linha férrea, em meados de 2012, as obras para a abertura e construção das vias foram paralisadas, fazendo com que o processo já iniciado de negociação e remoções das casas fosse interrompido. As consequências dessa paralização foram de várias ordens e perduram até o momento. Os moradores da Beira-Rio tiveram os serviços de água e luz cortados várias vezes, e em virtude disso resolveram mover ações coletivas contra as empresas SH Chaves e SW Engenharia, empresas contratadas para prestação de serviços nas obras do PAC, além de moverem várias ações individuais contra empresa de telefonia e de luz.

Outra consequência da essa interrupção desses serviços foi o fim dos atendimentos de saúde, já que formalmente esta área não existiria mais dentro do escopo de atendimento das equipes de saúde da família.

A não continuidade das obras criou na Beira-Rio um verdadeiro cenário de guerra, em grade medida pela tática adotada pelo governo do Estado: altas indenizações para algumas casas e baixas indenizações para outras. Essa tática, que vem sendo empregada em vários processos de remoção na cidade do Rio Janeiro, tanto pelo governo do Estado quanto pela prefeitura, é um exemplo das formas de governamentalidade utilizadas em processos de remoção: resulta na perda dos elos de vizinhança, fragmenta a luta política e gera uma sensação de terror entre os

moradores, obrigados viver sobre os escombros das demolições, o acúmulo de lixo e o esgoto a céu aberto⁹⁷.

Matérias jornalísticas⁹⁸, vídeos no Youtube e manifestações foram as principais estratégias de denúncia criadas pelos moradores desta localidade. Dentre as manifestações, cito aquela foi realizada no dia 25 de julho de 2013, durante a visita do Papa Francisco ao Rio de Janeiro, que celebrou missa na Varginha, uma das favelas de Manguinhos. A manifestação foi organizada previamente pelos moradores da Beira-Rio junto com participantes do FSM. O objetivo era aproveitar a visita do Papa para divulgar as violações que estavam sofrendo, especialmente após a morte de uma vizinha, cujo adoecimento foi atribuído às táticas adotadas pelo governo do Estado.

O protesto foi organizado com faixas e panfletos, que traziam o relato das violações. Frases como “Estado assassino, PAC morte”, “Pela CPI das remoções forçadas” foram utilizadas pelos moradores. Havia sido deliberado estender o convite do ato para outras organizações e movimentos, bem como fazer uma mobilização prévia em Manguinhos. Um aspecto desse evento merece destaque por reforçar o dado que já foi debatido aqui: a rotina de ameaças e os ilegalismos presentes na ação estatal. A manifestação teria a participação de moradores de outra favela de Manguinhos, que teria sido impedida por ordens do tráfico:

No dia 25/07 alguns movimentos de fora da favela estavam presentes – (nome) da Rede Contra Violência, (nome) do Fórum Comunitário do Porto, pessoas da Maré também. Havia poucos militantes, muita polícia, o que gerou uma certa insegurança quanto à repressão ao protesto. Os integrantes do FSM – entre os quais, me incluo – decidiram estender as faixas durante a passagem do Papa pela Rua Leopoldo Bulhões, pois este foi considerado o momento de maior visibilidade. Um fato importante nesta manhã merece destaque. (nome) da Rede Contra Violência disse que moradores do Mandela estavam mobilizados para protestar por causa do seu processo de remoção. Os mesmos já estariam dentro da Varginha. Ao procurar estes moradores, (nome) voltou com a informação de que eles foram impedidos de realizar o protesto pelo tráfico. Um grupo, ao saber da notícia, foi conversar com o morador que estava organizando o ato. Não estive nessa conversa, mas segundo as pessoas que estiveram, esse morador disse que havia cerca de 50 pessoas mobilizadas para protestar, com faixas e cartazes, e em cima da hora veio a ordem para o protesto não acontecer. (Diário de Campo, 25/07/2013).

Cabe ainda ressaltar que neste período já haviam sido instaladas as bases da Unidade de Polícia Pacificadora em Manguinhos, reforçando a ideia de que o domínio territorial do tráfico não se esgota com a política de “pacificação”, relação que até então havia sido problematizada publicamente pelos militantes locais.

⁹⁷ Um excelente trabalho sobre as práticas de remoção adotadas no período recente na cidade do Rio de Janeiro é a tese de Alexandre Magalhães (2013), já citada neste trabalho.

⁹⁸ “Demolições em Beira-Rio, Manguinhos: Resistência em meio aos escombros”. Matéria publicada de 29/03/2013. Disponível em: <https://pelamoradia.wordpress.com/2013/03/29/demolicoes-em-beira-rio-manguinhos-resistencia-em-meio-aos-escombros-rj/>. Acesso em: 27 mar. 2016.

Ainda que este fato tenha impedido uma proporção maior da manifestação contra as obras do PAC, os moradores da Beira-Rio e os participantes do FSM estenderam duas faixas que abordavam o tema das remoções em cada lado da Rua Leopoldo Bulhões durante a passagem do Papa. Depois, cerca de 10 pessoas caminharam com as faixas até os escombros da favela. Neste percurso, os moradores da Beira-Rio encontraram repórteres de outros países.

Figura 6 - Beira-Rio depois das obras do PAC. Manifestação durante a visita do Papa Francisco em Manguinhos – 2013



Fonte: Luiz Baltar e Rejany Ferreira, 25 jul. 2013.

O processo de remoção dos moradores da Beira-Rio resultou em novos fatos e episódios de conflito, em virtude do anúncio da retomada das obras do viário binário e gerou a mobilização dos moradores da Rua São José, também localizada no Parque João Goulart. *“Prepare-se pra uma boa luta, por que a impressão que eu tenho desse presidente da EMOP é que ele tomou isso como pessoal, ele quer por que quer acabar conosco”*, disse um dos moradores da Beira-Rio, em reunião realizada no dia 17 de julho de 2015 com o parlamentar Flávio Serafini (PSOL).

Na reunião em questão, foram debatidas as incertezas de não saber o que aconteceria com aqueles que ainda moravam na favela, após a retomada das obras. O parlamentar se

comprometeu a buscar informações sobre a situação dos moradores. As informações que obtive sobre o desdobramento desta reunião foram que o parlamentar conseguiu reunir-se com o presidente da EMOP, e que este se dispôs a reabrir a negociação com moradores. Contudo, até o final desta tese não foi possível obter informações mais precisas sobre essa nova negociação. Atualmente ainda existem cerca de 10 famílias que continuam morando nesta favela, resistindo a aceitar os baixos valores de indenização por suas casas.

É possível dizer que as obras do PAC em Manguinhos têm o começo formal e o fim “informal”, na medida em que elas atravessam o cotidiano das pessoas e são retomadas aos poucos, como se ainda estivessem dentro dos marcos das obras iniciadas em 2008. Após oito anos de intervenções constantes, o que acontece em Manguinhos está para além do PAC; se não é possível dizer que durante esse longo período o Programa adquire *status* de política de governo, é possível perceber a criação de modos de gestão próprios, que consolidam um modo particular de gestão de populações em favelas por meio de práticas que estão nas bordas da legalidade.

A durabilidade da eficácia desses mecanismos aparece em outra questão que também envolve a continuidade das obras do entorno da linha férrea. No mês de junho de 2015, a EMOP realizou reunião no CRJ para (re)apresentar as intervenções do binário viário, intervenção prevista na Rua Leopoldo Bulhões, próxima à linha do trem. Estavam presentes representantes da CET-Rio, um engenheiro civil da EMOP para apresentar o projeto, e moradores das favelas do entorno da obra. O engenheiro civil da EMOP informou a construção de uma “alça” que serviria como mini-rodoviária ao lado da favela João Goulart, dentre outras intervenções de alargamento de ruas, com previsão de finalização no mês de julho de 2015, mas sem data estimada de inauguração.

No momento da reunião, foi aberto espaço para perguntas sobre o projeto e um morador da Rua São José, situada no Parque João Goulart, reclamou sobre as rachaduras nas casas e também da inundação da rua. Nesse momento a encontro ficou completamente convulsionado e várias pessoas começaram a reclamar desta mesma questão, deixando evidente o motivo para estarem lá.

O engenheiro respondeu que no projeto inicial a rua em questão estava contemplada dentro das intervenções, mas que com a mudança ao longo do tempo a rua acabou sendo retirada do escopo de intervenção, e que hoje a EMOP avalia o que fazer para resolver o problema. Diante da incapacidade da reunião seguir apenas com a apresentação do projeto e das inúmeras denúncias e pedidos de respostas dos moradores, os presentes na reunião fizeram a proposta de reunir os moradores atingidos pelas obras com o presidente da EMOP, reconhecido por todos

como a pessoa que poderia trazer algum grau de resolatividade para os problemas apresentados. Foi tirada uma comissão constituída pelos moradores afetados pelas obras e ficou a cargo da representante da EMOP presente na reunião marcar a agenda.

Os informes subsequentes a respeito dessa reunião chegaram até mim por conversas informais. No momento em que realizava uma entrevista, cerca de quatro meses após esta reunião, obtive a informação de que nada havia sido resolvido. Os moradores da comissão fizeram uma carta relatando os problemas e tentaram agendar a reunião, sem sucesso. O morador que havia feito a pergunta sobre as casas rachadas e a inundação conseguiu conversar com o presidente da EMOP numa de suas vindas a Manguinhos. Ele teria recebido auxílio de um trabalhador das obras para avisá-lo quando presidente da EMOP estivesse na favela.

O morador apresentou vídeos, mostrou as casas rachadas e o presidente da EMOP, por sua vez, disse que não estava a par de nenhum daqueles problemas. No momento em que seria agendada uma reunião com o morador para resolver os problemas, ocorreram disparos de tiros. Todos correram e a reunião, mais uma vez, não passou de uma promessa. No mês de novembro, numa conversa de bar com moradoras de Manguinhos que estavam a par dos problemas no Parque João Goulart, obtive a notícia de que o morador em questão foi proibido pelo tráfico de fazer qualquer tipo de manifestação contra as obras. Não foi possível mapear quais teriam sido os demais atores envolvidos nessa ameaça, mas fica evidente que a estratégia de neutralização de qualquer manifestação contra os interesses do governo do estado é territorializada, e passa pela articulação de agentes estatais com os atores internos à própria favela.

Por fim, é possível afirmar que as mesmas práticas utilizadas com o Fórum de Manguinhos também aparecem em outros processos de mobilização que se relacionam com as obras do PAC, como é o caso dos moradores do Parque João Goulart. A cada retorno ao debate da remoção, surgem novas estratégias de ameaças, novos acordos são (re)estabelecidos para conter ações que questionem o ordenamento local. As práticas de governamentalidade exercidas sobre os moradores de Manguinhos são atravessadas por dispositivos baseados em ilegalismos, na medida em que é possível perceber o quão estratégicas são estas medidas para desencadear práticas seletivas de gestão, e para reafirmar a perspectiva que já foi descrita na introdução, aqui resumidas nas palavras de Hirata (2014, p. 101): “os ilegalismos não são nem disfunções das tecnologias políticas e nem exceções de suas práticas legais, mas sim parte absolutamente constitutiva do exercício do governo”; circunscrevem territórios de margem.

3.2 Os novos espaços de participação: a era dos conselhos

O ano de 2011 demarca o momento em que as principais mudanças geradas pelo PAC no tecido associativo de Manguinhos podem ser percebidas. Elas aparecem de duas formas. A primeira, que será analisada nesta seção, é o surgimento de novos espaços de participação coletiva, que contribuem para a modificação da relação dos moradores com o poder público, e a segunda, que será debatida na próxima seção, é o rebatimento do surgimento desses espaços na reorganização do tecido associativo de Manguinhos.

Além disso, para tratar deste assunto será de fundamental importância analisar o papel que a Fiocruz adquire nesse novo contexto, já que desde o início das obras do PAC ela esteve diretamente envolvida com as mobilizações locais. Em especial, abordo a experiência de trabalho desenvolvida pela equipe da Assessoria de Cooperação Social da Escola Nacional de Saúde Pública (ACS/Ensp), da qual fiz parte como bolsista técnica durante o período em análise.

Identifico três espaços como centrais para compreender as formas da participação social em Manguinhos a partir de 2011: o Conselho Gestor de Saúde do Centro de Saúde Escola Germano Sinval Farias – CSEGSF/Fiocruz; o Conselho Comunitário de Manguinhos (CCM), e o Conselho Gestor Intersetorial (CGI) do Territórios Integrados de Atenção à Saúde – Teias Manguinhos. A própria denominação atribuída a esses espaços denota a importância que os mesmos passam a adquirir no território: fazer dos moradores conselheiros significou a possibilidade de deliberar sobre as políticas públicas implementadas no seu local de moradia.

Assim como foi feito no capítulo anterior, estes espaços serão descritos e analisados tendo como norteador o FSM, pois é nesse contexto que os impactos dos processos anteriores de fragmentação vão aparecer com mais força, e que este coletivo dá início a um processo de reorganização. A existência desses espaços e o diálogo que os mesmos estabelecem com o FSM é fundamental para compreender esse novo contexto.

Em dezembro de 2010 foram realizadas algumas reuniões internas entre a gestão do CSEGSF e a equipe da ACS/Ensp, para pensar na constituição de um conselho gestor de saúde. A ideia de tornar esse processo um momento amplo de participação da população resultou na proposta de realizar a eleição dos conselheiros do segmento “usuários” no espaço do FSM. A proposta que foi apresentada para o FSM culminou na realização de três reuniões sobre o tema, sendo a última a própria realização da eleição. Todo o formato da eleição, bem como de estruturação do conselho foi debatido a partir de uma proposta inicialmente apresentada na reunião do FSM pela gestão do CSEGSF.

Nesse processo ficou estabelecido que a eleição dos ‘usuários’ seria feita através da candidatura para quatro segmentos específicos: negros, mulheres, doenças crônicas e juventude, que os moradores eleitos estariam participando do conselho exercendo o que foi denominado de “mandato coletivo”, isto é, uma estratégia para fazer com que os assuntos referente às demandas de cada segmento fossem tratados nas reuniões do FSM, para estabelecer um debate coletivo com a população, e também como tentativa de fortalecimento das reuniões do FSM, que neste momento aconteciam de forma bastante esvaziada.

No dia 15 de fevereiro de 2011 os representantes do segmento “usuário” foram eleitos com seus respectivos suplentes, e no dia 28 de abril o conselho foi empossado com todos os seus 12 membros. Estabelecia-se, portanto, um novo modo de diálogo com a população de Manguinhos para tratar das políticas públicas.

Apesar da literatura sobre participação social já mencionar a existência de conselhos gestores desde o início dos anos 1990, especialmente na área da saúde, tendo em vista as propostas de gestão participativa previstas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), em territórios que estabelecem limites para a participação como Manguinhos, a criação desse novo espaço e sua própria constituição estabelece um novo formato de controle social exercido pela população.

Figura 7 - Eleição do segmento usuários do Conselho Gestor do CSEGSF/Ensp, 2011



Fonte: A autora, 15 fev. 2011.

No mês seguinte à eleição desse conselho, a principal pauta do FSM era o seu processo de reorganização. A estrutura que havia sido proposta em 2010, de criação de grupos de trabalho, foi tratada como estratégia para fazer com que a população de Manguinhos voltasse a participar das reuniões do coletivo. Entre as várias falas feitas sobre esta nova proposta de reorganização, sobressai a preocupação de como a reorganização do FSM nesse formato poderia gerar a aproximação da população. Os participantes se dividiram nos seguintes grupos de trabalho: Direitos Sociais, Saúde e Ambiente, e Gestão Democrática. Uma moradora em particular afirmou que o FSM ainda era visto como referência para a questão da habitação.

Esta tentativa de reorganização surtiu pouco efeito, tendo sido importante mais para manter o FSM em atividade do que para conseguir promover de fato a sua reorganização. Ao mesmo tempo em que novas estratégias no âmbito das reuniões do FSM eram gestadas, a equipe da Assessoria de Cooperação Social da Ensp fazia sua avaliação sobre o processo de desmobilização do FSM, já que dentro de suas diretrizes de trabalho estava o apoio a este coletivo.

Nesse processo eu já havia me integrado a esta equipe de trabalho. Como já havia feito estágio na Fiocruz durante a graduação em Ciências Sociais, mantive proximidade com alguns profissionais da instituição. Além de ter sido convidada para participar de um coletivo de Direitos Humanos na Ong local, passei a frequentar a partir de 2009 as reuniões do FSM e, por

esse motivo, conhecia boa parte da equipe que compunha este grupo. Com a saída de um de seus membros fui convidada a ocupar esta vaga, trabalhando na função de apoio técnico aos projetos e atividades de fomento à gestão participativa. Uma das minhas principais funções era fazer a assessoria das reuniões deste coletivo. Dividia minhas tarefas, portanto, entre o trabalho na ACS/Ensp, a participação na Ong, as reuniões e o assessoramento ao FSM e a finalização do mestrado.

Numa das primeiras reuniões que participei para avaliar a situação de desmobilização do FSM, em abril de 2011, a equipe ACS/Ensp debateu quais estratégias que poderiam ser adotadas para dar continuidade de apoio ao FSM a partir deste momento. Ideias como escala de participação de membros da equipe na reunião do FSM, realizar ligações para antigos participantes, impulsionar estruturação da Comissão executiva, foram pensadas como ações para conseguir reverter esse quadro, que, contudo, surtiram poucos efeitos.

Esta avaliação implicava diretamente na forma de trabalho desta equipe, na medida em que ao seu plano de trabalho foi incorporado o trabalho de fomento a outros espaços de participação dentro do território de Manguinhos. A esse respeito, outros processos são importantes para essa modificação: a gestão da saúde do território de Manguinhos a partir da implementação do TEIAS, e a abertura de editais internos da Fiocruz para financiamento de projetos sociais.

No que diz respeito ao TEIAS, ele foi incorporado à Manguinhos a partir das intervenções promovidas pelo PAC. De acordo com o então presidente da Ensp, Antônio Ivo de Carvalho, representantes do governo propuseram que a Fiocruz fosse responsável pela gestão da Unidade de Pronto Atendimento (UPA), um dos equipamentos que seriam construídos pelas obras do Programa. Contudo, a resposta dada aos gestores trazia como contraproposta a possibilidade da Fiocruz ter a responsabilidade da gestão da saúde de toda área que compreende Manguinhos. No processo de negociação iniciado em 2009, o TEIAS-Escola Manguinhos torna-se a nova política de gestão da saúde em Manguinhos a partir de 2010.

A importância do projeto para a participação social está nas suas diretrizes de gestão participativa, dentre os quais estavam propostos a construção do Conselho Gestor Intersetorial do Teias-Escola Manguinhos, e ferramentas de comunicação. Estes mecanismos passaram a ser desenvolvidos em Manguinhos através de um projeto desenvolvido pela ACS/Ensp, executado em 2010, que propunha a elaboração de um informativo, curso de gestão participativa em saúde e a criação de um blog. Ainda que várias frentes de trabalho estivessem envolvidas no processo de apoio ao projeto TEIAS, a principal frente de trabalho da equipe ACS/Ensp foi a

reponsabilidade por mobilizar a população para participar da criação deste novo conselho gestor.

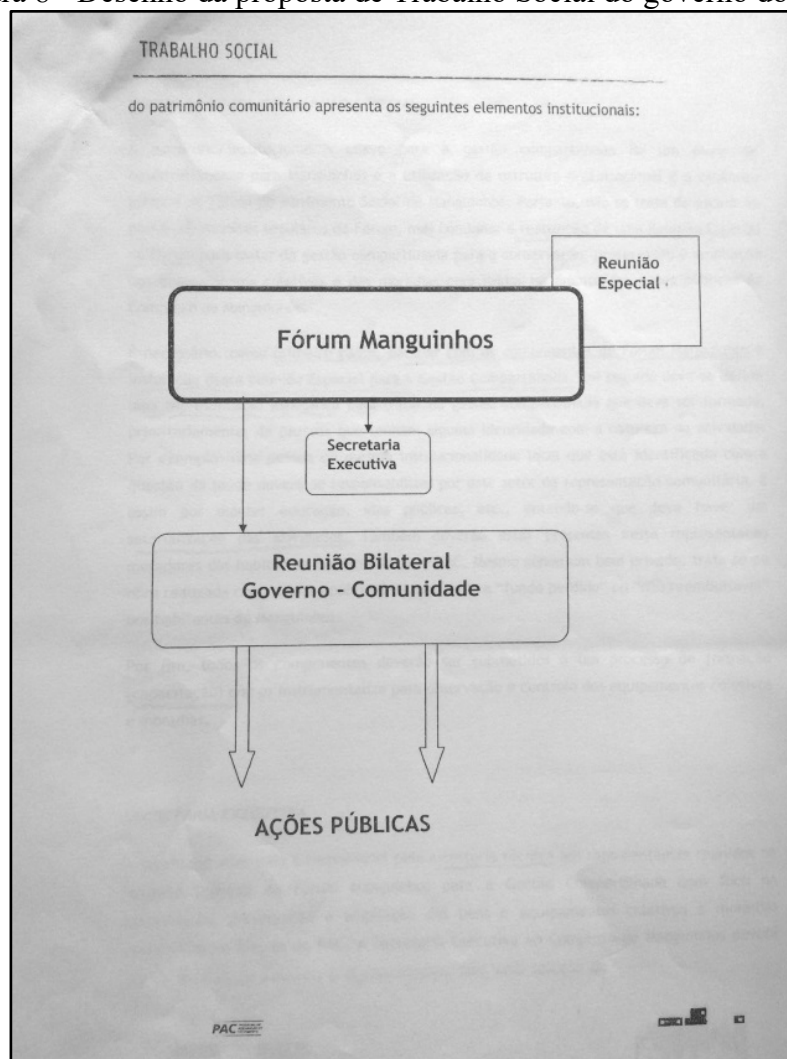
Também neste mesmo período, o setor de Cooperação Social da presidência da Fiocruz (CCS/Fiocruz), com o qual a ACS/Ensp mantinha estreita relação, foi procurado pela nova equipe do Trabalho Social do PAC do governo do Estado, que agora estava sendo gerenciado pela empresa Metrópolis Projetos Urbanos (MPU).

Pela sua importância no território, a Fiocruz foi convidada pela MPU a apoiar institucionalmente a criação de um novo espaço de participação social. No documento intitulado “Estrutura gestão compartilhada no complexo de Manguinhos – proposta técnica” de dezembro de 2010, o Trabalho Social apresenta uma proposta comprometida com “criar bases sólidas para o início de uma mudança cultural”, e que esta mudança dependerá da condução do processo junto às lideranças locais, especialmente aquelas reunidas no FSM, junto à Fiocruz, e mesmo a fatores descritos como “exógenos”, como a instalação de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP).

O documento faz uma espécie de histórico subsequente das iniciativas de participação gestadas em Manguinhos⁹⁹, e a partir delas propõe um arranjo institucional, com “foco na preservação, conservação, manutenção e ampliação dos equipamentos coletivos e das moradias privadas numa aliança que conte com a participação da comunidade e parceria com as entidades públicas, privadas e não-governamentais”. Para atingir tais objetivos, foi proposta a seguinte estrutura:

⁹⁹ O documento afirma que “Esta experiência histórica vivida no Complexo de Manguinhos, descontinuada por diversos problemas – institucionais, recrudescimento do crime organizado etc. – deixou, no entanto, “vasto caldo de cultura”. Deixou também o que foi chamado de Fórum Regional de Manguinhos, que hoje é conhecido como “Fórum do Movimento Social de Manguinhos” ou simplesmente “Fórum Manguinhos” atuante até o presente momento. Trata-se de uma arena política de encontro de lideranças do Complexo de Manguinhos e de pesquisadores das diversas institucionalidades que compõem a FIOCRUZ”. Fica visível a confusão entre o fórum que foi criado dentro do projeto Dlis e o FSM, muito possivelmente pelo uso da mesma nomenclatura e pela relação que os dois espaços revelaram ter com a Fiocruz. Essa versão, contudo, colabora para as falas que “tutelam” esse espaço como pertencente à Fiocruz, além de rivalizar com o histórico de formação deste coletivo atrelado ao início do PAC.

Figura 8 - Desenho da proposta de Trabalho Social do governo do Estado – 2010



Fonte: Metrópolis Projetos Urbanos, 2010.

O FSM adquire centralidade nesta proposta ao aparecer como o espaço onde seria realizada a “reunião espacial para gestão compartilhada” para tratar da gestão compartilhada para conservação, preservação e ampliação dos equipamentos coletivos e das moradias construídas em Manguinhos. A proposta previa ainda que fossem escolhidos moradores para tratar da gestão compartilhada por setores – saúde, educação, vias públicas etc. – assim como seria fundamental a participação de moradores das habitações construídas pelo PAC, entendidas no documento como uma “obra realizada com recursos públicos a ‘fundo perdido’ ou ‘não reembolsável’ aos habitantes de Manguinhos”.

A secretaria executiva seria responsável pela assessoria técnica aos representantes reunidos na reunião especial. O documento afirma que este trabalho deveria ser profissionalizado, e que por isso o setor de Cooperação Social (descrito erroneamente no documento com coordenação social) deveria por sua expertise assumir esta função. O ponto de

culminância do modelo proposto seria a realização da reunião bilateral governo-comunidade, na qual as demandas das comunidades seriam apresentadas e debatidas e sua pertinência discutidas pelos técnicos governamentais. O objetivo final seria a produção de uma listagem que se transformaria em ação pública, a ser implementada pelo governo.

O processo de discussão sobre esse novo modelo de gestão, diametralmente oposto ao promovido pela empresa Agencia 21, começou a ser debatido com diferentes atores locais em fevereiro de 2011. Junto aos atores supracitados como relevantes para o desenho, a proposta não obteve adesão, especialmente no que diz respeito à centralidade do papel do FSM. No decorrer desse processo de consulta aos moradores e organizações, outro desenho foi sendo construído, cuja apresentação aconteceu no dia 6 de julho de 2011 e recebeu o nome de Conselho Comunitário de Manguinhos (CCM). A única ideia que este novo modelo de gestão compartilhada manteve do anterior foi a existência de uma secretaria, que passou a ser feita por um funcionário da Coordenadoria de Cooperação Social da Presidência da Fiocruz.

Sendo assim, o CCM afirmava em seu regimento que se propunha a ser “[...] um organismo autônomo, propositivo e promotor de ações e diálogos entre moradores, instituições privadas, governamentais e sócio-comunitárias”¹⁰⁰. Neste dia, foram constituídos seis grupos temáticos por meio dos quais o CCM passaria a se organizar: 1- Saúde, Esporte e Lazer; 2- Educação e Cultura; 3- Trabalho, Renda e Solidariedade; 4- Urbanismo e Ambiente; 5- Comunicação e Turismo; e 6- Assistência Social e Direitos Humanos – que realizariam reuniões específicas, conduzidas por membro do Conselho, com o objetivo de debater ações e projetos.

O surgimento desses novos espaços altera significativamente a forma como o FSM será organizado nesse novo contexto. O adensamento do tecido associativo e a criação de novos espaços de participação cria uma espécie de vazio cognitivo a respeito de qual deveria ser a função deste coletivo neste novo cenário. Essa foi a tônica dos processos subsequentes de avaliação feitos pela ACS/Ensp sobre a incapacidade do FSM continuar funcionando com o mesmo caráter que possuía durante os anos de 2008 e 2009. As ameaças recebidas durante a execução das principais obras do PAC resultaram em um enfraquecimento da participação nesse espaço. Além disso, a participação dos gestores nas reuniões do FSM durante as obras do PAC consolidou uma imagem entre os moradores de que aquele espaço era um lugar para resolução de problemas, característica que já não se sustentava mais.

Em 2010 o número de participantes nas reuniões torna-se bastante reduzido, tendo uma média de 15 participantes por reunião. O único encontro em que a participação de moradores

¹⁰⁰ Disponível em: <https://commanguinhos.files.wordpress.com/2011/12/regimento-interno.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2016.

foi massiva, com presença de mais de 100 pessoas, foi durante o período das chuvas ocorrido no início do ano e que atingiu a favela da Varginha, desabrigando grande parte de seus moradores.

Durante o ano de 2011, a avaliação sobre a redefinição do papel do FSM passou a ser uma constante. Moradores oscilavam entre afirmar a importância do FSM e criticar o seu esvaziamento. Entre as propostas feitas durante esse processo de redefinição do FSM estavam aquelas que sugeriam que o coletivo deveria servir como um “espaço de formação” para os moradores de Manguinhos; outras propostas sugeriam que o foco deveria continuar sendo a mobilização dos moradores e instituições de Manguinhos para que o coletivo continuasse a garantir a capacidade de deliberar, redigir documentos e propor ações em nome de todo o território de Manguinhos.

Uma das estratégias adotadas pela ACS/Ensp para fortalecimento do FSM foi fazer com que todos os processos de fomento a novos espaços coletivos de participação passassem por suas reuniões. Assim como foi feita uma aproximação entre os moradores, o FSM e os gestores do CSEGSF, novamente no decorrer do ano ocorreram reuniões em que os gestores responsáveis pela institucionalização do Conselho Gestor Intersetorial estiveram no FSM tanto para apresentar a proposta de constituição do conselho quanto para criar com este coletivo estratégias de participação da população.

Nesse sentido, no dia 16 de julho de 2011 é realizada na Ensp a 1ª Conferência Local de Saúde, tendo como responsáveis o Fórum Social de Manguinhos, a Assessoria de Cooperação Social/Ensp e o projeto TEIAS-Escola Manguinhos. A conferência teve a participação de 130 pessoas entre trabalhadores e gestores da política de saúde, moradores e organizações locais.

Enquanto processo preparatório para a constituição do Conselho Gestor Intersetorial do projeto TEIAS, este evento teve grande impacto, mas assim como outras iniciativas, pouco modificou o esvaziamento nas reuniões do FSM. Paralelamente a esse esvaziamento, ocorria um grande trabalho de mobilização, protagonizado pela ACS/Ensp para constituição do CGI. Informativos, debates, blogs e cursos que estavam dentro do escopo do projeto aprovado pelo edital interno da Fiocruz.

A eleição do segmento “usuários” deste Conselho aconteceu no dia 15 de outubro de 2011 no Centro de Referência da Juventude. Com a presença de 221 pessoas, sendo 35 candidatas, foram eleitos titulares e suplentes de 12 segmentos - Trabalho Cooperativo/Geração de Renda Solidária; Idosos; Esporte; Mulheres; Representações Comunitárias; Religioso; Saúde/Ambiente; Grupos Étnicos e Minorizados; Educação; Cultura; Criança/Adolescente;

Assistência Social/Direitos Humanos. A posse do conselho aconteceu no dia 8 de dezembro na ENSP.

Figura 9 - Eleição do segmento usuários Conselho Gestor Intersectorial de Saúde – CRJ Manguinhos – 2011



Fonte: A autora, 15 out. 2011.

A descrição do surgimento desses espaços, dos quais participei do processo de organização, tem o objetivo de demonstrar o novo momento vivenciado pelo território de Manguinhos no que diz respeito aos espaços coletivos de participação. Se antes do PAC haviam ocorrido tentativas frustradas de fundar uma esfera coletiva de participação social, com o PAC isso muda radicalmente.

A iniciativa de criação do FSM, ainda que não como um resultado intencional, deriva da execução desta política em Manguinhos e constituiu-se na possibilidade real de organizar num território de favela um espaço coletivo contrário à dinâmica de atuação, pautada pela antiga lógica de controle negociado ou mais recentemente, pela busca de mercadorias políticas.

Ainda assim, tal organização não deixou de se deparar com as lógicas vigentes no contexto em que estava inserida, razão pela qual a sua capacidade de articulação e mobilização foi bastante alterada após quatro anos de existência. Certamente a ausência dos atores que inicialmente estiveram presentes nesse espaço e a existência de outros locais que apresentavam a possibilidade de resolução de problemas para os moradores, colaboraram para que nesse período o FSM aparecesse como protagonista das mobilizações dos moradores em ocasiões

pontuais. Ainda assim, a experiência do FSM se converteu num marco de atuação política para os atores presentes em Manguinhos.

Portanto, as novas possibilidades de criação de espaços coletivos de participação aparecem como desdobramentos e resultados dos investimentos feitos em Manguinhos paralelamente e posteriormente ao PAC. Paralelamente, pois a criação do Conselho Gestor do CSEGSF foi um movimento autônomo e independente de investimentos externos, mas que implicou no início da reorganização da participação dos moradores nas políticas de saúde implementadas localmente, e posteriormente, por que tanto o CGI quanto o CCM são iniciativas que se relacionam às formas de gestão dos equipamentos construídos pelo PAC, mas que em Manguinhos foram influenciadas tanto pela existência do FSM, quanto pelo perfil de atuação desenvolvido pela ACS/Ensp e pela CCS/Fiocruz.

Aqui nos aproximamos do trabalho de Gohn (2000), que demarca a criação dos conselhos gestores no período de redemocratização do país. Enquanto uma reivindicação da sociedade civil, os conselhos aparecem com uma das marcas da gestão participativa previstas pela Constituição Federal de 1988. A experiência anterior, de criação de conselhos populares, foi extremamente importante para que os conselhos gestores fossem preconizados como instrumentos de mediação entre governo e sociedade civil. Os conselhos populares surgiram no Brasil no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, entre os quais se encontram as experiências dos conselhos populares e de saúde criados em São Paulo, baseados na experiência de sanitaristas ligados ao Partido Comunista e nas experiências das comunidades eclesiais de base.

A partir de 1996 tem-se um aumento da criação desses espaços, quando se define legalmente que para o repasse de recursos para investimentos em áreas sociais como educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescente, os municípios deveriam criar conselhos gestores de caráter deliberativo¹⁰¹. A diferença da organização dos conselhos populares para os conselhos gestores é demarcada por Gohn pela sua forma de composição, sendo os primeiros compostos unicamente por representantes da sociedade civil, enquanto os conselhos gestores, parte de uma nova institucionalidade pública “são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada e integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo” (GOHN, 2000, p. 178). A sociedade civil aí referida é aquela reconhecida como “organizada”, isto é, constituída em organizações sociais que sejam formalizadas de alguma maneira ou que sejam um coletivo reconhecido em determinado segmento, como os fóruns e redes.

¹⁰¹ Norma Operacional Básica – NOB 1/96 do Sistema Único de Saúde (SUS).

É neste critério que os conselhos gestores existentes em Manguinhos se diferenciam dos demais. A representação da sociedade civil é feita pelos moradores, independente de pertencerem a alguma instituição, tendo como único critério sua representatividade por segmento. Diante das análises que atualmente são feitas sobre a consolidação dos conselhos na gestão pública e, contraditoriamente, a sua baixa capacidade de intervenção no redesenho das políticas setoriais (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 71), as experiências desenvolvidas em Manguinhos podem ser consideradas um avanço na tentativa de gestão territorializada de políticas públicas.

Nesse sentido, o desenho desses dos conselhos gestores de saúde existentes em Manguinhos foram sendo matizados pelas experiências desenvolvidas nesse território. O CGI e o Conselho do CSEGSF possibilitaram a representação dos moradores não por pessoas jurídicas, organizações ou associações, que demandam uma formalidade, mas sim por segmentos, o que garante num território marcado por práticas de extremo controle, exercidas inclusive pelas organizações locais, novas possibilidades de participação.

Quanto ao Conselho Comunitário de Manguinhos, o seu desenho inicial tinha como objetivo fazer a gestão dos equipamentos construídos pelas obras do PAC e construir propostas elaboradas em conjunto por moradores, empresas privadas do entorno e governo do Estado. No entanto, este Conselho se transformou num espaço onde os moradores passaram a construir outras iniciativas para dentro do território de Manguinhos, mesmo com a baixa participação de empresas privadas e a ausência do poder público.

Através do CCM foram criadas as seguintes iniciativas: em novembro de 2011 o jornal “Fala Manguinhos!”¹⁰², resultado da parceria entre Fiocruz e Centro Universitário Augusto Motta (UNISUAM); a Rede Manguinhos Tem Cultura, que segundo entrevistas com moradores, também tem início em reuniões feitas no CCM e posteriormente ganha independência com a organização de outras atividades culturais¹⁰³.

Percebe-se, portanto, que mesmo estabelecendo uma agenda reformista, a participação social em Manguinhos através de conselhos locais estabelece um processo de reconfiguração do tecido associativo. Se na década de 1990 a experiência de participação coletiva em Manguinhos teve como modelo a experiência da Cooperativa, que de acordo com a fala de vários moradores serviu para o estabelecimento de práticas clientelistas, e no início dos anos 2000 a experiência do Projeto Dlis tenta romper como essa lógica de participação, mas sucumbe

¹⁰² Disponível em: <https://edioldfm.wordpress.com/>. Acesso em: 27 mar. 2016.

¹⁰³ Disponível em: <https://mandelavive.wordpress.com/sobre/rede-manguinhos-tem-cultura>. Acesso em: 27 mar. 2016.

às disputas internas ao território, o surgimento do FSM em 2007, ainda que também tenha sido marcado pelas práticas clientelistas e por disputas de poderes, aparece como uma nova experiência de participação social, na qual estes conselhos se apoiam para compor o seu processo de organização.

É necessário ainda retornar ao papel desenvolvido pela Fiocruz na figura de suas equipes de Cooperação Social, para explicitar as implicações que os seus trabalhos tiveram para o surgimento desses espaços.

3.3 O papel da Fiocruz na gestão participativa e a ideia de cooperação social

Assessoria de Projetos Sociais surge em 2005 como uma iniciativa da Ensp, e com o objetivo de desenvolver ações de promoção da saúde em territórios com situação de vulnerabilidade socioambiental e o enfrentamento dos “múltiplos determinantes sociais da saúde”. Neste primeiro momento o trabalho foi desenvolvido através do projeto Escritório Técnico Multiprofissional, uma equipe interdisciplinar com perfis de formações variadas para atuar junto à população em território de favela.

De acordo com Carlos, um dos integrantes dessa equipe e que atualmente trabalha na Coordenadoria de Cooperação Social da Presidência da Fiocruz, ela era composta por pessoas com experiência em educação popular e com grupos sociais minorizados. Ainda de acordo com ele, foi ao logo do amadurecimento deste trabalho, entre os anos de 2009 e 2010, que surge a mudança do nome Assessoria de Projetos Sociais para Cooperação Social, num entendimento de que a nomenclatura anterior reforçava um caráter assistencialista de atuação.

No mesmo período em que ocorre essa mudança, iniciam-se as negociações para celebrar um acordo entre a Ensp, a Secretaria Municipal de Saúde e governo federal para o início do projeto TEIAS-Escola Manguinhos, que no seu escopo tinha como objetivos promover a intersetorialidade entre os diversos equipamentos de saúde existentes em Manguinhos e no seu entorno, aprofundar a dimensão da pesquisa e do ensino, e a criações de ferramentas que colaborassem para a gestão participativa. Sendo assim, é nos marcos dessas mudanças que esta equipe reformula a sua perspectiva de trabalho:

As experiências da ACS/ENSP em construção de tecnologias sociais e inovação no território de Manguinhos estimulam o desenvolvimento estratégico de articulação com o 'Teias - Escola Manguinhos', visando constituir um território integrado de saúde com um modelo participativo de gestão em saúde, enfocando prioritariamente a intersetorialidade e os determinantes sociais da saúde. A relação ensino/pesquisa/serviços de saúde como base de proposta inovadora do

TEIAS/ESCOLA MANGUINHOS tem nos trabalhos desenvolvidos pela ACS com os atores locais do território de Manguinhos instrumentos e reflexões importantes para a implementação qualificada de um modelo efetivamente participativo, condicionado por espaços coletivos de trabalho entre profissionais e a população diretamente afetada e usuária do sistema. (Termo de Referência “Da Assessoria de Projetos Sociais à Cooperação Social” - ACS/ENSP, 2010).

Fica bastante visível que o surgimento desse novo modelo de gestão da saúde em Manguinhos colaborou diretamente para o trabalho desenvolvido por esta equipe e para o seu envolvimento direto com o surgimento dos espaços supracitados, especialmente o CGI. Este período marca o surgimento das equipes da Assessoria de Cooperação Social da Ensp (ACS/Ensp) e da Coordenadoria de Cooperação Social da presidência da Fiocruz (CCS/Fiocruz).

Existem trabalhos de naturezas distintas para as equipes desses dois setores. Enquanto as unidades da Fiocruz realizam um trabalho que demanda maior intervenção na realidade, a atuação da Presidência tem como prerrogativa a coordenação, indução, fomento dos variados projetos e programas desenvolvidos pela instituição em seus *campi*, estimulando “[...] o desenvolvimento de tecnologias sociais em saúde a partir de metodologias participativas e integradoras entre os saberes popular e científico”.

O trabalho da ACS/Ensp esteve direcionado para duas linhas de ação: gestão social participativa e territorializada em saúde; e promoção da saúde em territórios urbanos vulnerabilizados. É dentro desta primeira linha de ação que se desenvolvem os dois projetos voltados para o estímulo à criação do CGI¹⁰⁴.

O trabalho desenvolvido pela ACS/Ensp não foi sustentado institucionalmente após este período, a equipe foi desfeita no ano de 2013. Contudo, para a discussão feita nesta tese, analisar o trabalho de cooperação exercido por essas duas equipes implica na compreensão sobre o papel que a Fiocruz assume nas mudanças que acontecem em Manguinhos.

A primeira questão importante nesse sentido foi o desenvolvimento da noção de território de exceção. Em 2010, esta ideia é afirmada através do texto “Território de exceção enquanto limite e possibilidade para a gestão democrática em favelas do Rio de Janeiro”, escrito por Leonardo Bueno e que faz parte do livro “Território, participação popular e saúde:

¹⁰⁴ Projeto Tecnologias Sociais para Promoção da Participação Cidadã na Gestão Democrática do Território Saudável. Aprovado no Edital para Seleção de Projetos Cooperação Social para Desenvolvimento Territorializado – CSDT/FIOCRUZ - 01/200; Projeto Gestão Participativa do Território Integrado de Atenção à Saúde (TEIAS) - Escola Manguinhos. Cooperação com a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, do Ministério da Saúde. Um marco nacional importante a esse respeito é a criação em 2007 da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP), que tinha como responsabilidade “*acelerar e aperfeiçoar a implementação de práticas de gestão estratégica e participativa nas três esferas de gestão do SUS*” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2009, p. 11).

Manguinhos em debate”. No texto, fruto da reflexão promovida por esta equipe, o autor afirma que:

As favelas da cidade do Rio de Janeiro vivem um estado de exceção, não declarado legalmente, mas territorializado no cotidiano de seus moradores e trabalhadores. Além do histórico desrespeito aos direitos essenciais para a sobrevivência e reprodução social – via degradação do ambiente e privação de serviços públicos básicos –, as favelas da cidade sofrem explicitamente formas cotidianas de supressão de direitos civis e políticos (BUENO, 2010, p. 43).

É a partir desta compreensão sobre o que significa atuar em favelas – que estão sobre o comando do tráfico, sujeitos a suspensão das rotinas cotidianamente – que esta equipe desenvolve o seu trabalho de intervenção e de reflexão sobre um novo modelo de “governança territorial”. Nas conversas que tive com os gestores e membros dessas equipes esta ideia aparece como fomento às iniciativas de participação e gestão criadas pelos moradores, e que possam se contrapor ao domínio exercido pelo tráfico e por seus mediadores.

Esta perspectiva implica, portanto, o fomento direto às ações e projeto coletivos existentes em Manguinhos. E no entendimento destes trabalhadores, espaços como os conselhos de saúde e o conselho comunitário contribuiriam para a instauração de um ambiente favorável à participação democrática e à garantia de direitos, além de serem estratégicos para impedir processos de cooptação e ameaça pelos poderes locais.

O trabalho desenvolvido por estes setores entende a ideia de cooperação muito próxima dos princípios da educação popular e das dinâmicas utilizadas pelos movimentos sociais, onde o desenvolvimento de uma assessoria técnica se baseia na relação de proximidade com os grupos situados no território.

Este tipo de trabalho gerou entendimentos distintos sobre o seu significado, e isso ficou patente nas críticas feitas a este trabalho tanto dentro da Fiocruz – como falas de que as iniciativas desse tipo fazem com que a Fiocruz tutele os moradores de Manguinhos, e que esta não seria uma das atribuições da instituição, que tem como objetivos de atuação o ensino e a pesquisa –, quanto para fora da Fiocruz – através de falas que argumentam que os projetos sociais são retidos pelos funcionários desses setores, e que os mesmos se utilizam da sua posição institucional para dar privilégios aos seus amigos nas vagas de trabalho que surgem na Fiocruz.

Parte dessas críticas foi considerada pelos membros destas equipes como resultado das disputas internas à instituição no que diz respeito ao desenvolvimento de projetos com a população de Manguinhos, e a outra parte das críticas é atribuída aos conflitos que resultam do

trabalho num território marcado por práticas clientelistas e considerado como um “território de exceção”¹⁰⁵.

Antes de finalizar esta parte, cabe fazer um último comentário a respeito desse diagnóstico de exceção. Nas análises feitas por estas equipes de cooperação social, está ausente o reconhecimento de que o quadro que se instaura nesses locais, de suspensão de direitos nos marcos da democracia, só é possível pelo modo de atuação desenvolvido pelo Estado nestes espaços da cidade. Nos territórios de margem, a exceção é a regra assumida com um aspecto do cotidiano, por isso é fundamental fazer uma leitura sobre como se estabelecem as relações e os campos de força nesses locais. A afirmação de que o que ocorre neste espaço da cidade é a excepcionalidade da regra do Estado Democrático de Direito não modifica esta condição, pelo fato de que os ilegalismos são partes constituintes desta forma de gestão estatal.

3.4 O tecido associativo depois das obras

Antes de analisar os desdobramentos de um novo momento em Manguinhos “pós-PAC”, faço algumas breves considerações sobre as motivações que resultaram nas redes de relações estabelecidas em torno da execução das obras do PAC. Acredito que um dos principais motivos que levaram ao engajamento de atores de diferentes escalas no processo de execução destas obras foram os possíveis ganhos associados ao Programa.

A esse respeito, cabe resgatar a imagem de integração veiculada pelos gestores do estado e município como garantia do sucesso atribuído a esta intervenção, marcada pela grande quantidade de recursos. Os ganhos políticos da imagem da “boa gestão” foram extremamente utilizados como propaganda eleitoral pelo candidato do PMDB a governador do Estado no ano de 2014.

Outros atores também viram na atuação junto ao Programa possibilidades de ganhos. Empreiteiras responsáveis pela gestão das obras e presidentes de associações de moradores, ainda que posicionados em lugares distintos destas redes, estabeleceram relações com os diferentes agentes do Estado para obtenção de ganhos econômicos. Os relatos já expostos no segundo capítulo mostram como esse arranjo foi eficiente no nível local e resultou em vagas de

¹⁰⁵ Estas críticas aparecem de forma recorrente no trabalho de campo, seja através de entrevistas, conversas e/ou participação das situações em que estes argumentos são mobilizados. De maneira geral, eles demarcam o posicionamento de dois atores distintos: pesquisadores/funcionários de alguns setores da Fiocruz e presidentes das associações de moradores.

trabalho, remunerações extraoficiais e controle de unidades habitacionais construídas pelo Programa. No nível macro, empreiteiras foram favorecidas nas contratações e gestão das obras, as mesmas que posteriormente foram acusadas de favorecimento ilícito, como já mencionei no primeiro capítulo.

Numa outra chave interpretativa, as obras do PAC levaram à adesão de setores progressistas e de militantes das questões urbanas, pela possibilidade de colocar em prática normativas que garantam a participação social na gestão das cidades. Esta motivação aparece nas falas dos participantes do FSM, e certamente esteve no horizonte dos setores técnicos acionados por este coletivo.

Outras motivações também podem ser associadas à grande quantidade de pesquisadores que desenvolveram trabalhos sobre o PAC Manguinhos. Especialmente entre aqueles que se dedicam a analisar as temáticas das remoções, políticas públicas e movimentos sociais, o Programa significou a possibilidade de analisar esses temas em conjunto ou em separado, já que um dos grandes resultados não intencionais das obras do PAC foi mobilizar a população de Manguinhos para criar um coletivo que continua a existir nos dias atuais.

Considero que estes aspectos não são suficientes para dar conta da maioria dos motivos que entre os anos de 2007 e 2012 mobilizaram atores diversos para fazer parte da configuração descrita nas redes que expus no primeiro capítulo, porém acredito que os que aqui exponho são representativos para demonstrar parcialmente os interesses envolvidos na execução destas obras.

Partindo para a análise da conjuntura posterior às obras do PAC, se o ano de 2011 se configura como o momento em que novos espaços coletivos de atuação surgem em Manguinhos, o ano de 2012 demarca a continuidade dessas mudanças no campo das relações sociais. No fechamento deste capítulo procuro fazer uma análise sobre como estes atores dialogaram entre si, as expectativas e dificuldades de ação nesse novo contexto e finalizo problematizando esse momento como um prenúncio da ocupação militar, com vistas à instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). Tomando como atores privilegiados de análise o FSM e os conselhos é possível enxergar mudanças e recorrências na forma de atuação dos moradores de Manguinhos nestes espaços.

Os conselhos gestores de saúde passam a ser o centro das atenções e dos debates nessa nova conjuntura. Contudo, a falta de experiência sobre como atuar nesses espaços gerou certa dificuldade inicial para os conselheiros, que enxergavam nesses espaços mais um local de reclamações do que de ações propositivas. Este comportamento pode ser explicado pelo problema já diagnosticado por Gohn (2000, p. 180) de que existe uma desigualdade de condições na atuação dos conselheiros da sociedade civil. Os membros do governo lidam

cotidianamente com dados e informações relativas aos conselhos por serem parte do seu processo de trabalho, enquanto a sociedade civil não tem a mesma facilidade de acesso.

Mesmo nesse contexto de profusão de novos espaços, existe uma avaliação que reafirma as dificuldades de garantir a mobilização social. Durante numa reunião de avaliação do Conselho Comunitário de Manguinhos, realizada em agosto de 2012, os participantes afirmavam que existiam em Manguinhos “muitos espaços fazendo coisas parecidas”, com dificuldades de “casar o imediato com o estratégico”. O reconhecimento da lógica da atuação vigente entre os moradores de Manguinhos, que tem por princípio a resolução dos assuntos emergenciais, também é identificado por esses novos espaços de participação local. O contexto era de mudanças, mas não sem dificuldades de repensar as formas de atuação.

Uma das situações que ilustram esse tipo de reação emergencial e descontinuada são as mobilizações marcadas por eventos relacionados à violência urbana. Nesse sentido, vale a pena destacar a realização de uma atividade motivada pelos casos de violência que envolvem o território de Manguinhos.

Em abril de 2012 foi deflagrada uma grande operação comandada pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) do Ministério Público, com apoio da Coordenadoria de Inteligência da Polícia Militar, intitulada “Conexão Mandela”¹⁰⁶. A operação havia descoberto um esquema de venda de drogas que se espalhava pelo interior do estado do Rio de Janeiro e para São Paulo, tendo como ponto de irradiação uma das favelas de Manguinhos, o Mandela de Pedra. Em virtude desta operação, incursões com troca de tiros foram realizadas no local.

O episódio trouxe à tona a imagem de Manguinhos como cenário de guerra, especialmente por que tais fatos aconteciam próximos à Rua Leopoldo Bulhões, apelidada no início dos anos 2000 como “Faixa de Gaza”. Esse contexto foi o motivo para que no mês seguinte a estes fatos fosse realizado o evento “Leopoldo Bulhões, o caminho da Paz”.

Como já descrito anteriormente, esse tipo de atividade é uma das poucas que conseguem unificar atores distintos que atuam em Manguinhos, como a Fiocruz, organizações não-governamentais, empresas e associações de moradores. Assim como nas edições anteriores, o evento foi organizado como uma grande feira que se entendeu ao longo da Rua Leopoldo Bulhões, onde as empresas existentes no entorno ofereceram seus serviços, equipamentos

¹⁰⁶ “Dois suspeitos morrem e um fica ferido em troca de tiros na Favela de Manguinhos”, Jornal O Dia, de 11/04/2012. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/portal/rio/dois-suspeitos-morrem-e-um-fica-ferido-em-troca-de-tiros-na-favela-de-manguinhos-1.429644>. Acesso em: 27 mar. 2016.

públicos de saúde e de assistência social realizaram procedimentos básicos e serviço de documentação, e iniciativas culturais e artísticas fizeram apresentações.

Figura 24 - Evento “Leopoldo Bulhões, o Caminho da Paz” – 2012



Fonte: A autora, 05 de maio 2012.

Assim, fazer o evento no local reconhecido como cenário dos conflitos entre policiais e traficantes aparece como estratégia de limpeza moral dos moradores, que buscam através da ocupação do espaço público criar uma narrativa que se contraponha a metáfora da guerra (LEITE, 2012)¹⁰⁷, base ideológica que legitima um tipo específico de atuação policial nas favelas, e que perpetua a estigmatização dos moradores que habitam esses espaços.

Ações desse tipo são importantes, pois representam a capacidade de articulação e mobilização dos moradores de favelas frente aos processos que os incriminam de maneira generalizada. Contudo, elas possuem efeito de curta duração. A cada ação policial, a cada nova notícia que associe Manguinhos e seus moradores com a lógica do crime organizado, reafirma-se a imagem de um território que foge do controle do Estado, tal como é possível depreender da notícia abaixo:

A polícia do Rio prendeu o presidente da Associação de Moradores do Mandela, no Complexo de Manguinhos, na zona norte da capital, por suspeita de envolvimento em esquema de vendas de casas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Com base em interceptações telefônicas autorizadas pela Justiça, a polícia afirma que Leonardo Januário da Silva é o principal articulador de esquema de invasão de casas do PAC na favela do Mandela.

A prisão aconteceu na noite de quinta (19), mas foi revelada nesta sexta (20). Segundo a Polícia Civil, cada casa era vendida por ele pelo valor de R\$ 15 mil a R\$ 20 mil. Havia casos em que moradores eram inventados para receber o benefício do Aluguel

¹⁰⁷ Leite (2012, p. 379) demarca nos anos 1990 o momento em que a cidade do Rio de Janeiro passa a ser representada como um “território de guerra”. É nesse período que a ideia de “cidade partida” cunhada por Zuenir Ventura ganha centralidade para interpretar as favelas e a sua relação com o restante da cidade. A busca pelo estabelecimento da ordem garante a legitimidade das práticas violentas nesses locais, e a metáfora da guerra aciona como repertório simbólico a existência de dois lados: os dos cidadãos, pessoas honradas, e o dos inimigos, representado pelas favelas e seus moradores, tratados indiscriminadamente como criminosos.

Social. A polícia diz que o esquema teria proporcionado a Leonardo comprar uma casa avaliada em R\$ 350 mil, além de diversos carros.

De acordo com os agentes, 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 ao menos 12 unidades.

Na última segunda-feira (16), o governador Sérgio Cabral (PMDB) disse que a polícia e o governo tentavam identificar 12 apartamentos que estavam sendo ocupados por traficantes. Segundo o governador, Manguinhos será ocupada por uma UPP (Unidade de Polícia Pacificadora), porém, sem data para acontecer. (“Líder comunitário é preso suspeito de vender casas do PAC e fraudar Aluguel Social no Mandela”. Portal de notícias R7, em 20/01/2012).

Desde o início de 2012 já existia o prenúncio da instalação de bases da UPP em Manguinhos. A matéria explicita os vínculos anteriormente descritos entre presidentes das associações de moradores, traficantes e a gestão pública, ainda que nessa configuração de poder os ilegalismos presentes na prática deste último ator sejam invisibilizados. O que fica subjacente à atuação do poder público é a ideia de que nas favelas dominadas pelo tráfico, o resgate da cidadania não ocorre somente pela implementação de políticas públicas de urbanização.

O PAC-Favelas reatualiza as políticas de urbanização e incorpora esta dimensão de forma ainda mais intensa, na medida em que vem associado a outras políticas de intervenção urbana. De acordo com Cavalcanti (2012) existe em Manguinhos, assim como em outras favelas da cidade, uma associação entre ordenamento urbano, políticas de urbanização e políticas de segurança. A ideia amplamente disseminada das favelas como territórios onde o Estado está ausente e onde o crime determina a lei, estabelece a necessidade da atuação em duas frentes: políticas sociais e retomada do território pelo uso da força. Das e Poole (2008, p. 8) também enfatizam a necessidade do monopólio do uso da força para garantir o ordenamento nos espaços marginais das cidades.

É necessário um tipo de gestão que possa exercer o controle através de outros mecanismos, e dentre eles a segurança pública adquirem um papel central. Nesta modalidade de presença do Estado, a cidadania dos moradores de favela não precisa mais ser alcançada e sim “resgatada” através da intervenção militar, visto que mesmo sendo alvo das intervenções públicas, as favelas continuam sendo consideradas territórios apartados dos marcadores de civilidade.

Partindo dessa ideia, de “pacificação” como prática de controle de caráter civilizatório, inicio a discussão sobre a ocupação militar e a instalação das bases da UPP em Manguinhos. O

início do processo de ocupação militar de Manguinhos fecha o ciclo recente de transformações no território. A intenção é olhar esse processo a partir dos seus efeitos práticos no cotidiano dos moradores, e fortalecer o argumento de que assim como PAC, as UPPs instauram um modo de atuação do Estado que pressupõe necessariamente práticas sustentadas por ilegalismos.

4 ANTECEDENTES DA “PACIFICAÇÃO”

4.1 O período de surgimento da “pacificação”

Antes de iniciar a descrição sobre o processo de “pacificação”¹⁰⁸ em Mangueiras, cabe fazer uma digressão sobre o contexto prévio ao surgimento deste novo programa de segurança pública no Rio de Janeiro.

Falar sobre violência urbana significa necessariamente ver o Rio de Janeiro como espectro do debate sobre esse tema enquanto um problema público. Como já apontado pela literatura (SILVA, 2004 e 2010; LEITE, 2012; SILVA; LEITE; FRIDMAN, 2005), as favelas aparecem nesse debate como local que abriga os agentes causadores da violência urbana e onde se registram os principais episódios de conflitos.

O momento em que se consolida a associação entre as favelas e o crime violento remonta aos anos de 1980, quando o tráfico de drogas se territorializa nesses espaços da cidade juntamente com a forma de organização em “falanges”, adotada pelos detentos nos presídios, e que nas favelas dá origem a facções como o “Comando Vermelho” (MISSE, 2003). Contudo, é a partir dos anos 1990 que todo e qualquer território que se enquadre na categoria “favela”¹⁰⁹, – assentamentos precários, morros, loteamentos populares, bairros periféricos – assim como seus respectivos moradores, passa a ser tematizado na esfera pública a partir linguagem da violência urbana.

A substituição da linguagem dos direitos pela linguagem da violência urbana em finais dos anos 1980, que legitima a ação policial baseada no uso extremo da força, e a existência de um tipo distinto de sociabilidade inerente aos territórios dominados pelo tráfico – a “sociabilidade violenta” –, como descreve Silva (2012), configura um quadro de extrema gravidade no que diz respeito aos índices de mortes violentas. Em 1995 o percentual de homicídios no país era de 23,8 por 100 mil habitantes, e no Rio de Janeiro este índice chegou a 70,6 por 100 mil habitantes (MAPA DA VIOLÊNCIA, 2012, p. 184). A “metáfora da guerra”

¹⁰⁸ Nesta tese utilizo o termo entre aspas baseada na análise feita por Pacheco (2014), na qual o uso histórico do termo no Brasil está associado a atuações militarizadas, o que na visão do autor também se aplica para o caso atual, como discutirei adiante.

¹⁰⁹ Burgos mostra que a favela gradativamente foi se transformando num conceito polissêmico, de conotação negativa e associado a um tipo de subjetividade e características socioculturais opostas ao restante da cidade (BURGOS, 2005, p. 190).

(LEITE, 2012) aparece como justificativa pública para mitigação dos “excessos” policiais, e a garantia da atuação dos órgãos de segurança baseada no enfrentamento armado.

Arelado a esse contexto, o abandono da integração das favelas pela via das políticas habitacionais e do trabalho (LEITE, 2014) é outra variável que contribui para que as práticas policiais sejam vistas como a principal forma de gestão desses espaços, o que nas palavras de Wacquant (2003; 2001) constitui o avanço do “estado penal”.

(...) desenvolver o Estado penal para responder às desordens suscitadas pela desregulamentação da economia, pela dessocialização do trabalho assalariado e pela pauperização relativa e absoluta de amplos contingentes do proletariado urbano, aumentando os meios, a amplitude e a intensidade da intervenção do aparelho policial e judiciário, equivale a (re)estabelecer uma verdadeira *ditadura sobre os pobres* (WACQUANT, 2001, p. 10, grifo do autor).

As ações policiais baseadas no enfrentamento atravessaram os anos 1990 e chegaram aos anos 2000 com recorrentes episódios de chacina, que deste ponto de vista podem ser entendidas como reelaboração da histórica associação entre pobreza e criminalidade, justificando o endurecimento das ações no campo da segurança pública, tal como descrito por Farias (2014, p. 35), bem como um procedimento padrão das forças policiais baseado na prática de execução sumária¹¹⁰.

Neste período também se consolida como procedimento recorrente da ação policial os autos de resistência¹¹¹. A pesquisa realizada por Misse et al. (2011), analisou o processamento legal desta prática no sistema de justiça criminal, as suas narrativas oficiais, além dos dados quantitativos¹¹², e concluiu que estes procedimentos resultam na baixa elucidação dos fatos, no reforço do argumento policial como legítimo, além da incriminação da vítima, procedimento que os autores chamam de “sujeição criminal *post mortem*” (MISSE et al., 2011, p. 134).

¹¹⁰ Cito algumas chacinas que ocorreram nesse período: chacina da Candelária (julho de 1993), chacina de Vigário Geral (agosto de 1993), chacina do Borel (abril de 2003), chacina do Caju (2004), chacina da Baixada Fluminense (2005), chacina do Complexo do Alemão (junho de 2007). A maioria das chacinas ocorre no período em que vigorava a “gratificação faroeste”, medida que entrou em vigor no ano de 1995, durante o governo de Marcelo Allencar (PMDB). A gratificação recompensaria policiais civis e militares bem avaliados com aumento de 50% a 150% no valor do salário. A concessão da gratificação foi interrompida em 1998, mas foi mantida para aqueles que já possuíam até o ano 2000.

¹¹¹ Misse (2014, p. 49) mostra que enquanto procedimento, o auto de resistência foi criado em 1969 pela Superintendência da Polícia do então Estado da Guanabara, através da Ordem de Serviço “N”, nº 803, que dispensava a de prisão em flagrante dos policiais e o inquérito, procedimentos previstos no art. 292 do Código de Processo Penal. Enquanto designação formal, ele é uma classificação administrativa da polícia civil para a identificação de casos de homicídios cometidos por policiais. O termo advém do Código de Processo Penal, que em seu art. 292 autoriza ao policial o uso de meios necessários para “defender-se ou para vencer a resistência”, e que no art. 23 prevê a exclusão de ilicitude em casos de necessidade, legítima defesa e cumprimento de dever legal ou exercício regular do direito.

¹¹² Os dados oficiais reproduzidos pelos autores da pesquisa mostram que no período de 1993 a 2010, os homicídios por auto de resistência atingem seu ápice em 2007, quando 922 vítimas na capital e 1.330 no Estado do Rio de Janeiro foram categorizadas por esse tipo de morte. Além disso, mais de 99% dos inquéritos por auto de resistência foram arquivados em 2005 tendo como argumento a prerrogativa de “exclusão de ilicitude” (MISSE et al., 2011).

Estratégias institucionais como a “Operação Rio”, voltada para o combate ao tráfico de drogas, também foram medidas adotadas para conter a sensação de medo cotidianamente veiculada pela mídia que resultou em inúmeros casos de espancamento, torturas, prisões arbitrárias e execuções sumárias nas favelas (LEITE, 2000, p. 79), espaços que nesse contexto foram identificados como o inimigo da “guerra interna” (CALDEIRA, 1996, p. 121).

O medo também é um elemento central nessa configuração. Batista (2003, p. 23) mostra como a sua difusão, desde o período colonial, tem sido a base para induzir e justificar políticas autoritárias de controle social, além de se converter num fator extremamente relevante para tomada de posições estratégicas no campo econômico, político ou social. Especialmente quando relacionado às “massas empobrecidas”, o medo tem servido “para detonar estratégias de neutralização e disciplinamento” (BATISTA, 2003, p. 21). Portanto, as políticas de segurança pública continuaram sendo legitimadas pelo medo das classes perigosas, que nesta conjuntura reaparece através do medo do crime violento, tal como descrito por Silva:

O medo se reifica e se especializa nos perigos imputados aos territórios da pobreza, cujo caso exemplar da representação social são as favelas, vistas como lugares preñes de uma violência descontrolada. Não mais se trata de prevenir a revolução, “subindo o morro antes que ele desça” em um esforço considerado como civilizatório, para usar a conhecida fórmula dos anos 1960. A antiga demanda de controle da ação política converteu-se em reivindicação de repressão cada vez mais violenta, como barreira à “descida de bandidos de todos os tipos”, que seria o equivalente atual daquela forma (SILVA, 2008, p. 14).

Importa ainda dizer que, se neste período foram gestadas políticas de urbanização para as favelas pautadas pelo repertório da integração à cidade, especificamente o Favela-Bairro – que se orientava pelas normativas do Banco Interamericano de Desenvolvimento –, esta integração se deu mais no plano da possibilidade do que na prática, visto que, apesar de mostrar a viabilidade da urbanização das favelas nos moldes do restante da cidade, sua execução constituiu-se como uma “maquiagem urbanística” (SOARES 2013, p. 334), pela baixa qualidade das obras e continuidade da precariedade dos serviços públicos.

Após este período, nenhuma iniciativa de grande vulto foi destinada às favelas sem que se enquadrassem na perspectiva de “planejamento estratégico” (BORJA; CASTELLS, 1996). O próprio Programa de Aceleração do Crescimento, na modalidade de urbanização de favelas, também contribuiu para a reafirmação desta lógica, na medida em que tal investimento reforça a imagem do Rio de Janeiro como uma cidade investidora e competitiva, servindo especialmente como sede de eventos esportivos internacionais.

Tais objetivos no plano da urbanização não destoam das práticas violentas, a exemplo do episódio ocorrido em junho de 2007, no qual 19 pessoas foram assassinadas no Complexo do Alemão, conhecido como “chacina do Pan”, cerca de um mês antes da realização da XV

edição dos Jogos Pan-Americanos, realizados na cidade do Rio de Janeiro. A modificação mais significativa que se processa nas formas de gestão do problema da violência urbana ocorre a partir de 2008, com o surgimento do programa Unidade de Polícia Pacificadora (UPP).

4.2 A Unidade de Polícia Pacificadora e seus impactos

De maneira descontinuada, o Rio de Janeiro vem experimentando desde o início dos anos de 1980 programas de policiamento comunitário, tal como o Centro Integrado de Policiamento Comunitário (CIPOC) em 1983, o Grupamento de Aplicação Prática Escolar (GAPE) em 1992 e o Grupamento de Policiamento em Áreas Policiais (GPAE) em 2002, o que coloca a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) num lugar de destaque como precursora na adoção de iniciativas desse gênero (RIBEIRO, 2014). Contudo, é somente em 2008 que um programa dessa natureza se desenvolve de maneira mais sistemática e ganha status de política pública. Menezes (2015, pp. 321-322) mostra que é nesse contexto contraproducente da “guerra ao crime”¹¹³ e de necessidade de preparação para os eventos esportivos internacionais que as UPPs aparecem como nova proposta de atuação policial para as favelas.

Em novembro de 2008 ocorreu a ocupação de duas favelas – Santa Marta, na zona Sul, e Cidade de Deus, na zona Oeste da cidade. Num primeiro momento estas duas ações foram consideradas operações isoladas, sem conter qualquer modificação nas práticas policiais (MENEZES, 2015, p. 49). Progressivamente, esses dois episódios de ocupação policial se transformaram em projetos pilotos de policiamento comunitário e, após a veiculação da “marca UPP” (OLIVEIRA, 2013, p. 26), em polícia de proximidade.

Cano (2012, pp. 21-22) afirma que a Unidade de Polícia Pacificadora é um programa com estrutura normativa enxuta, que remete a quatro documentos principais: dois decretos do mês de janeiro de 2009, um que cria a UPP dentro da Polícia Militar e outro que determina uma gratificação especial para os policiais nela lotados¹¹⁴; o terceiro documento é uma nota do boletim da Polícia Militar de fevereiro de 2009, que define o enquadramento institucional da

¹¹³ “Assim, como afirmou o relator da ONU, Phillip Alston, em seu relatório preliminar sobre o Brasil, a política de segurança posta em prática pelo atual governo do Rio de Janeiro é contraproducente. Baseada em ações de extermínio, não impacta sequer no que diz ser seu alvo, o combate ao tráfico de drogas. Na lógica de enfrentamento da criminalidade posta em prática pelo governo de Sérgio Cabral, ou seja, a “guerra contra o crime”, não há correlação entre as ações e sua efetividade. O governo do Rio de Janeiro, como disse o próprio governador, não pretende acabar com o tráfico de drogas. Pretende submeter os moradores de favelas à sua força, ao seu controle” (RIBEIRO; DIAS; CARVALHO, 2008, p. 17).

¹¹⁴ Decreto-Lei nº 41.650, de 21 de janeiro de 2009, e o Decreto-Lei nº 41.653, de 22 de janeiro de 2009.

UPP vinculado à Coordenadoria de Assuntos Especiais¹¹⁵; e por último, o decreto promulgado em janeiro de 2011, que explicita os objetivos, a estrutura e organização do programa¹¹⁶.

Enquanto um projeto “testado e criado como um processo de experimentação” (MENEZES, 2015, p. 51), a UPP só adquire formalidade legal após três anos de experiências, quando este último documento descreve os objetivos do programa. Portanto, algumas observações sobre ele precisam ser feitas.

A primeira é que o decreto apresenta em seu artigo 1º o programa como um projeto de polícia de proximidade, terminologia que difere da sua primeira denominação como policiamento comunitário. Segundo Misse (2014, p. 677), essa diferenciação foi necessária para justificar o recebimento de gratificação pelos policiais que trabalhassem nestas unidades, o que não ocorria para aqueles que atuavam na Companhia de Policiamento Comunitário, parte da estrutura da PMERJ. Ainda neste mesmo artigo, em seu segundo parágrafo, o decreto estabelece os dois principais objetivos da UPP:

§2º - São objetivos das UPP:

- a. consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada;
- b. devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico.

Na apresentação destes objetivos fica patente que a atuação das UPPs não visa o fim do tráfico nas favelas, mas sim o controle e permanência da polícia, pois tal como afirmado pelo secretário de segurança pública em exercício desde o início do programa, José Mariano Beltrame, “Tráfico de drogas existe em qualquer lugar do mundo. O importante é a polícia estar no local e poder dar uma resposta a esses problemas e garantir a paz das pessoas”¹¹⁷. Do ponto de vista da sociabilidade, em Manguinhos essa forma de atuação vai implicar no reconhecimento da vigência de “dois poderes”, o que terá impactos relevantes nas dinâmicas do cotidiano, assunto que abordo com maiores detalhes nas próximas seções. Por enquanto, importa dizer que a permanência da presença policial nas favelas é um dos principais objetivos do programa.

O decreto também descreve as quatro etapas a serem adotadas para a implantação da UPP: *intervenção tática* – ações táticas com o objetivo de recuperar o controle das áreas;

¹¹⁵ Nota nº 202 do Boletim da Polícia Militar, de 5 de fevereiro de 2009.

¹¹⁶ Decreto-Lei nº 42.786, de 06 de janeiro de 2011.

¹¹⁷ “Beltrame: UPP não existe para por fim a tráfico de drogas”. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/policia/beltrame-upp-nao-existe-para-por-fim-a-traffic-de-drogas.71d8af97a555b310VgnCLD200000bbcccb0aRCRD.html>. Acesso em: 05 jan. 2016. Notícia veiculada pelo portal Notícias Terra, em 14 de outubro de 2012. A mesma afirmativa já havia sido feita pelo então governador Sérgio Cabral Filho, quando se referia às operações policiais realizadas em 2007. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG77973-5856,00.html>. Acesso em: 05 jan. 2016.

estabilização – ações intercaladas de intervenção tática e cerco das áreas, antecedendo a entrada da UPP; *implantação da UPP* – a chegada do contingente policial; *avaliação e monitoramento* – avaliação sistemática das ações da polícia pacificadora e dos serviços públicos e privados com foco nos objetivos do programa¹¹⁸. O decreto também criou a Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), instância a qual os comandos das unidades do programa estariam subordinados.

O decreto faz menção ao enquadramento institucional da UPP, sua classificação de acordo com o efetivo policial, cargos e salários de cada policial de acordo com sua posição na hierarquia militar, e definições mínimas da estrutura de funcionamento da UPP, tal como efetivo mínimo de policiais, estrutura administrativa e conselho de avaliação. Não há qualquer citação aos procedimentos que devem ser adotados para o exercício do policiamento de proximidade junto aos moradores, fato que contará bastante para que as estratégias adotadas em cada UPP sejam variadas, e para que a o comandante de cada base seja considerado como uma figura de extrema importância para o sucesso ou fracasso do programa.

Em abril de 2013 o Decreto nº. 44.177 fez modificações pontuais no decreto anterior, incluindo entre os objetivos da UPP a aplicação de instrumentos mais céleres para resolução de ocorrências e a ênfase na mediação e no tratamento diferenciado para pequenos delitos. A modificação mais estruturante em relação à regulamentação das UPPs ocorreu em março de 2015, quando o Decreto nº. 45.186 revogou os anteriores e regulamentou formalmente o programa, tratando a “pacificação” como uma “política de Estado”¹¹⁹.

Três mortificações aparecem como relevantes neste novo decreto. A primeira é a descrição formal da prerrogativa de atuação baseada no modelo de polícia cidadã e da filosofia de proximidade, tanto do 2º parágrafo do artigo 1º quanto no artigo 4º:

Art. 4º - A filosofia de proximidade, que orienta o Programa de Polícia Pacificadora, propõe o contato direto e regular da sociedade civil com os órgãos do Estado para fomentar a cooperação entre moradores e demais atores implicados na construção compartilhada da segurança pública local.

¹¹⁸ Esta forma de intervenção difere da realizada nas três favelas que primeiro receberam o programa, e passa a ser utilizada como procedimento a partir da UPP do Chapéu Mangueira/Babilônia, no Leme, em junho de 2009. Nas UPPs da Cidade de Deus, Santa Marta e Jardim Batan o processo de instalação do programa se deu pela ocupação do Batalhão de Operações Especiais da Polícia Civil (BOPE) e o policiamento continuou a ser feito pelos batalhões de suas respectivas áreas (MISSE, 2014, p. 678). A UPP Jardim Batan, em Realengo, foi a terceira a ser criada em fevereiro de 2009, como resposta pública ao assassinato de jornalistas por milicianos no local (MENEZES, 2015, p. 50).

¹¹⁹ “Programa de Polícia Pacificadora tem novo regulamento”. Disponível em: <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/programa-de-policia-pacificadora-tem-novo-regulamento/CPP>. Acesso em: 07 dez. 2015.

A segunda diz respeito ao processo de formação dos profissionais e à sistematização das experiências de prevenção desenvolvidas pela polícia pacificadora. A esse respeito, o anexo do decreto apresenta uma nova estrutura para o Comando da Polícia Pacificado (CPP), que inclui diferentes tipos de assessoria atreladas às suas superintendências¹²⁰.

A terceira modificação que considero relevante aparece no artigo 7º, que define uma classificação por grau de risco para as áreas em processo de pacificação. O anexo do decreto explicita esta classificação por cores, onde verde designa um grau mínimo de risco operacional, cabendo apenas ações preventivas; amarelo onde o risco é moderado e pressupõe ações táticas e preventivas; e vermelho, que indica a necessidade de “rigorosas técnicas de segurança e ocupação tática, inclusive com a possibilidade de acionamento das tropas do Comando de Operações Especiais (COE)” (DIÁRIO OFICIAL, 18 de março de 2015, p. 2).

Ainda que haja um avanço no processo de institucionalização da UPP como política de Estado, é possível notar que as diretrizes para a sua execução continuam, depois de sete anos, sendo formuladas e sistematizadas, sem haver um procedimento consolidado para a atuação baseada nos procedimentos da polícia de proximidade.

Inicialmente as UPPs tiveram o efeito drástico de reduzir os indicadores de violência letal e de crimes armados, como descrito na pesquisa realizada por Cano (2012) em 13 favelas com UPP no ano de 2012. Esse resultado, para além de significar uma importante modificação nas rotinas dos moradores, gerou alto grau de aceitabilidade do programa no conjunto da sociedade. A ideia de “retomada” do território havia sido bem-sucedida e configurava uma forma de atuação diferente da empregada anteriormente.

A política de “pacificação” teve outros objetivos não registrados no decreto supracitado, mas que foram reconhecidos como importantes em vários estudos feitos sobre o seu desenvolvimento. A política de “pacificação” foi analisada do ponto de vista das rotinas dos moradores (BURGOS et al., 2011; CAVALCANTI, 2012); do processo de formalização das favelas (LORETTI, 2013; RIBAS, ROCHA; GUSSEN, 2012), pelo papel de mediação no estabelecimento de serviços públicos (CUNHA, 2012; DAVIES, 2013); da modificação nas políticas de segurança pública (RODRIGUES; SIQUEIRA, 2012; CARNEIRO, 2012); sua relevância para o processo de especulação imobiliária (FLEURY, 2012; OST; FLEURY, 2013);

¹²⁰ A Assessoria de Ensino, Pesquisa e Projetos fica vinculada à Subcoordenação; as assessorias de Polícia de Proximidade, Ocupação e Segurança Tática e Monitoramento de Indicadores ficam vinculadas à Superintendência Operacional; a Assessoria de Coleta e Análise de Dados fica vinculada à Superintendência de Inteligência e Análise; e a Assessoria de Articulação Institucional fica vinculada à Superintendência de Comunicação Social Estratégica.

dos discursos veiculados na mídia (GAWRYSZEWSKI, 2010; AFFONSO, 2012; ROCHA; PALERMO, 2015), entre outros.

O surgimento dessa extensa bibliografia, que vem sendo produzida com fôlego e criatividade nos últimos oito anos, demonstra a importância da análise sobre as UPPs para a reconfiguração de várias temáticas relacionadas à gestão das favelas na atualidade. No entanto, como me proponho a analisar as implicações desta política nas rotinas e formas de ordenamento dos territórios de favelas, destaco a interessante leitura desse processo feita por Márcia Leite (2014), quando analisa os impactos da política de “pacificação” nos modos de gestão da vida e da administração dos conflitos nas favelas.

Reafirmando as conclusões de Cano (2012) sobre a eficiência do programa na redução dos índices dos homicídios, a autora diz que o rebaixamento do risco de morte gerou ampla aceitação do programa de “pacificação”, e mesmo havendo duras críticas dos moradores a respeito da continuidade de certas práticas policiais – intervenção na organização de festas, bailes funk, churrascos, denúncias de estupros, abordagens truculentas e assassinatos, estes últimos considerados mais como a permanência dos ilegalismos nas práticas dos agentes estatais do que como a matriz de orientação do programa –, a imagem da pacificação veiculada pela mídia não é abalada.

Baseada nesses e outros achados de pesquisa, a autora afirma que é “a sociabilidade usual nesses territórios, que o Estado supõe estar emaranhada nos nós das redes do ilegal e do ilícito, o efetivo (embora não explícito) objeto da ‘guerra’ operada pelo programa de ‘pacificação’” (LEITE, 2014, p. 633). Desse ponto de vista, as práticas policiais truculentas não seriam consideradas como “excessos”, mas sim procedimentos necessários contra aqueles que desejam o retorno do domínio do tráfico e a persistência de um modo de vida específico.

Tal medida de “pacificação” da sociabilidade dos moradores de favelas operaria ainda por meio de duas modalidades: dispositivos de controle coercitivo sobre os moradores mais jovens para suprimir possíveis conflitos, e dispositivos de disciplinarização, integrando os moradores de favela às normativas dominantes (LEITE, 2014, p. 635). Posteriormente, a autora acrescenta um terceiro dispositivo, a saber, a abertura do mercado, entendido como a identificação das potencialidades tornadas mercadorias e o estímulo e patrocínio ao empreendedorismo local (LEITE, 2015, p. 9). Essa leitura das transformações causadas pelas UPPs seguramente apresenta o surgimento de outra forma de gestão das favelas e de suas populações, a respeito das quais faço algumas considerações.

É possível dizer que nos últimos anos de execução do programa, especialmente após 2013, vem ocorrendo repetidos casos de violência, “supostos” confrontos entre policiais e

traficantes¹²¹, ataque às bases das UPPs¹²², casos de abusos¹²³ e homicídios¹²⁴, que têm colocado maiores questionamentos sobre o sucesso do programa. Evidente que, como afirma Silva (2012, p. 119), as UPPs devem ser pensadas de forma autônoma, pois a atuação de seus agentes não é homogênea.

Contudo, a frequência desses eventos tem gerado uma espécie de “mácula” na imagem do programa, que transparece na veiculação midiática de seus insucessos. Corroborando o argumento desenvolvido por Menezes (2015), de que o rompimento do consenso sobre as UPPs tem início em 2011 e se agudiza em 2013, acredito que as incertezas que progressivamente apareciam como rumores nas vozes dos moradores começam a ganhar materialidade. Uma série de críticas e situações de falhas apareceram a partir deste período, sendo o desaparecimento de Amarildo de Souza, em julho de 2013, na favela da Rocinha, o caso mais emblemático¹²⁵.

Além disso, outras dinâmicas indicam mudanças profundas na condução da “pacificação” e na correlação de forças a nível local. Em dezembro de 2015, pude observar em Manguinhos, assim como em outras favelas da cidade, a presença de traficantes armados circulando livremente, constantes episódios de tiroteios em horário comercial e o retorno das “barricadas do tráfico” em algumas ruas das favelas. Ainda na finalização da escrita dessa tese, pude acompanhar e sistematizar diversas notícias referentes a ataques a bases da UPP, troca de tiros e homicídios que ocorrem no início de 2016¹²⁶.

Rodrigues (2014) também discute essa dimensão quando aborda a existência de uma geografia da atuação policial diretamente associada ao combate ao Comando Vermelho, reconhecido como principal facção criminosa do Rio de Janeiro, motivo para que as áreas

¹²¹ “Moradores são baleados em troca de tiros em Manguinhos, Rio, diz PM”. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/08/moradores-sao-baleados-em-troca-de-tiros-em-manguinhos-rio-diz-pm.html>. Acesso em: 05 jan. 2016.

¹²² “Polícia procura por onze suspeitos de ataque a PMs da UPP Jacarezinho”. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/policia-procura-por-onze-suspeitos-de-ataque-pms-da-upp-jacarezinho-18260857>. Acesso em: 05 jan. 2016.

¹²³ “PMs tentaram impedir jovens de registrar tortura em delegacia do Rio”. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/12/pms-tentaram-impedir-jovens-de-registrar-tortura-em-delegacia-do-rio.html>. Acesso em: 05 jan. 2016.

¹²⁴ “Cinco PMs da UPP filmados forjando cena de crime são presos no Rio”. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2015/09/30/pms-da-upp-filmados-forjando-cena-de-crime-serao-indiciados.htm>. Acesso em: 05 jan. 2016.

¹²⁵ Em 14 de julho de 2013, Amarildo de Souza desapareceu na favela da Rocinha. A última imagem dele mostra a sua entrada numa patrulha policial para ser levado à UPP. O inquérito policial concluiu que Amarildo foi torturado até a morte por policiais por suspeitarem que ele sabia onde traficantes escondiam armas e drogas. 25 policiais militares foram indiciados, entre eles o próprio comandante da UPP na época, major Edson Santos. Em janeiro de 2016 oito policiais que participaram da morte de Amarildo foram condenados e no mês seguinte sete foram expulsos da corporação.

¹²⁶ Abordo melhor este aspecto no próximo capítulo, quando discuto a construção da crítica pública contra a UPP em Manguinhos.

identificadas como pertencentes a esse comando, como é o caso de Manguinhos, sejam as mais afetadas por conflitos armados no período recente.

Outra questão importante discutida por Márcia Leite (2014, p. 636) é o uso dos dispositivos de controle coercitivo sobre os jovens. De fato, é possível dizer que a crítica à UPP possui um corte geracional: são os mais jovens que fazem as principais queixas de abordagens truculentas, sobre os quais recaem com maior frequência as acusações de transgressão da ordem e que correspondem ao estereótipo das vítimas de homicídios. A esse respeito é importante a categoria cunhada por Misse (1999), que denomina de “sujeição criminal” a associação subjetiva de determinado grupo ao rótulo de criminoso:

Quando a transgressão, cuja criminalização é socialmente justificável, desliza para a subjetividade do transgressor e para sua individualidade, reificando-se socialmente como caráter ou enquadrando-o num tipo social negativo, constitui-se o que propomos chamar de sujeição criminal (MISSE, 1999, p. 70).

O conceito está relacionado ao processo de “constituição social de subjetividades, identidades e subculturas” e explicita três dimensões principais incorporadas à representação social do bandido: a seleção do agente crimínável a partir de sua trajetória criminal, diferenciando-o dos demais; a existência de uma experiência social específica, através da relação com bandidos ou na passagem pela prisão; a subjetividade e a dupla expectativa de auto-identidade – pela crença em respostas do agente não justificáveis sensatamente a respeito do curso de sua ação, ou inversamente, pela crença prévia numa justificação a ser dada por este agente (MISSE, 1999, pp. 72-73).

A sujeição criminal é, portanto, o que associa previamente determinado grupo, com determinadas características subjetivas, a certos tipos de práticas criminais – o roubo, o assalto à mão armada, o latrocínio, o sequestro e, principalmente, o tráfico de drogas (MISSE, 1999, p. 218) –, que notadamente fazem parte do repertório da violência urbana e estão associados aos moradores de favelas. Os jovens correspondem à parcela significativa dos sujeitos enquadrados nesta categorização, e este aspecto também aparece com centralidade durante os episódios de homicídios nas áreas com UPP¹²⁷.

Por último, quero dizer que, tal como afirmado por Márcia Leite (2012), nas favelas “pacificadas” estão sendo testadas várias formas de gestão e dispositivos de governamentalidade, que incidem diretamente sobre a sociabilidade de seus moradores. No entanto, acredito que o principal efeito da aplicação desse novo *modus operandi* seja contribuir

¹²⁷ A incriminação dos jovens em casos de homicídio é uma atitude recorrente e que no caso de Manguinhos aparecerá como uma das principais motivações para que as mães de vítimas se engajem em processos de luta por justiça, como discutem Vianna e Farias (2011).

para que a instituição policial seja publicamente reconhecida como o ente fundamental sob o qual repousa a responsabilidade de gestão das favelas e seus moradores, que aqui classifico como processo generalizado de militarização da vida.

Falar em militarização da vida significa, em última instância, que todas as rotinas, condutas e regras estabelecidas nas favelas, sobretudo aquelas que incidem diretamente sobre o cotidiano de seus moradores, devem, necessariamente, passar pelo crivo da segurança pública e da sua lógica militarizada de gestão, o que é complementemente distinto das formas de gestão no restante da cidade.

Evidente que a favela já foi tematizada outras vezes como “caso de polícia” (ZALUAR; ALVITO, 1998; MISSE, 2011), mas o que se processa atualmente é uma modificação de ordem mais profunda, que atravessa diferentes dimensões da vida, tal como as análises citadas demonstram, e que tem na polícia o seu principal meio de condução.

Ainda que na prática a militarização da vida não seja plenamente alcançada, ela existe como um horizonte de atuação para o qual as ações empreendidas pela segurança pública se voltam: a polícia é a instituição que “abre caminhos” para a “entrada” do Estado e da iniciativa privada, desenvolve projetos sociais, participa de reuniões comunitárias, administra conflitos e também permite a continuidade de outros, quando a sua existência significa a adequação da atuação policial à configuração dos poderes vigentes no território.

Por isso, longe de negar que a sociabilidade dos moradores de favelas seja o objeto do programa de “pacificação” por meio dos dispositivos de controle, normatização e de abertura do mercado, eu analiso os aspectos da execução do programa das UPPs em Manguinhos a partir da ideia de militarização da vida, e de maneira mais específica, buscando compreender como a linguagem da violência urbana orienta práticas e discursos, e sustenta a permanência de ilegalismos nessa modalidade de gestão adotada pelo Estado.

É através do debate sobre a linguagem da violência urbana que a continuidade dos ilegalismos inerentes às formas de gestão adotadas pelo Estado pode ser identificada e problematizada. Desse ponto de vista, Manguinhos continua sendo um território que mantém o seu lugar de margem na cidade, e os ilegalismos ali identificados contribuem para a manutenção de sua imagem de território que pode ser gerido de forma distinta do restante da cidade. A atuação do Estado em cada uma das situações e conflitos que serão aqui analisados contribui também para a manutenção de Manguinhos como um lugar de incivilidade.

A escolha por abordar a “pacificação” desse ângulo também se justifica pela proeminência que esse enfoque adquiriu no interior do coletivo que serve de fio condutor para esta tese. As ações e atividades realizadas pelo FSM mostraram que os debates sobre as rotinas

cotidianas em tempos de UPPs geraram conflitos e tensionamentos que aparecem na baixa previsibilidade das ações a serem adotadas pelos moradores, permearam os questionamentos iniciais sobre a configuração de poderes vigentes no território e também aparecem nos discursos que se constroem a cada episódio de mortes. Antes de discorrer sobre cada um desses impactos, é necessário fazer uma breve discussão sobre o uso do termo “pacificação” e suas implicações para o programa de segurança pública em análise.

4.3 Os usos do termo “pacificação”

A categoria “pacificação” aparece em diferentes momentos da história do Brasil e seus significados apontam para importantes conexões com os sentidos que ela adquire atualmente. Oliveira (2014) apresenta três momentos em que o termo foi utilizado e as modalidades de gestão tutelar associadas a ele. No período colonial, “pacificação” foi utilizado para se referir às missões contra os indígenas das tribos Tupinambás no procedimento de tomada de seus territórios e modificação dos costumes. As missões tinham tanto a intenção de dominar militarmente o território quanto de transformar os comportamentos dos indígenas pelo batismo, o ensino da língua e dos costumes dos colonizadores “preparando-os para, e, sobretudo, o trabalho nas próprias missões, em plantações, engenhos e cidades, bem como para a convivência com os colonos e as autoridades portuguesas” (OLIVEIRA, 2014, p. 130).

Apesar do esforço, a “pacificação” empreendida nesse período não resultou na mudança profunda dos costumes nativos, mas o termo continuou sendo usado para designar comunidades vencidas militarmente e que aceitavam estar temporariamente sob o domínio português (OLIVEIRA, 2014, p. 131). Já no século XX, no indigenismo praticado pelo Serviço de Proteção aos Índios, as populações indígenas foram tuteladas para serem protegidas de terceiros, sem impor a elas “padrões religiosos ou práticas e econômicas da sociedade nacional” (OLIVEIRA, 2014, p. 128). “Pacificação” passou a significar o tratamento considerado humanitário de proteção dispensado à população indígena, que neste momento foi vista como “altamente vulnerável e desfavorecida”.

O terceiro sentido atribuído à “pacificação” aparece com as ações desenvolvidas pelas UPPs. De acordo com Oliveira (2014), a implementação de unidades policiais para trabalhar especificamente nas favelas institui “de facto, ainda que não de jure” uma tutela de natureza exclusivamente militar sobre esses territórios. Nesse contexto, a responsabilidade pública é transformada em “tutela militarizada”, e também instaura-se uma nova retórica, na qual a tutela

da “pacificação” seria feita através da repressão, mas também de benefícios materiais e ações assistenciais (OLIVEIRA, 2014, p. 145).

O tema “pacificação” continua a ser um componente fundamental do discurso das autoridades e da mídia, mas cada vez mais se transforma em sinônimo de ocupação e controle policial militar dessas áreas (OLIVEIRA, 2014, p. 146).

Este último sentido atribuído à “pacificação” é o que se destaca nas ações empreendidas pelas UPPs. Ainda que ao programa tenham sido vinculadas iniciativas sociais, através do programa UPP Social¹²⁸, este último nunca foi de fato uma prioridade de governo, e passou por mudanças institucionais que, no entanto, não resultaram em ações eficientes¹²⁹, muito menos na destituição da polícia do papel de mediador, como previa este programa¹³⁰. Deste ponto de vista, as iniciativas sociais da UPP podem ser entendidas como o “engodo” que sustenta a continuidade das práticas militarizadas, aqui compreendidas como o aspecto central que permeia o presente processo de “pacificação”.

Portanto, a discussão trazida por Oliveira (2014) contribui para interpretar a “pacificação” promovida pelas UPPs como forma de tutela e de gestão fortemente militarizada, na qual as favelas continuam sendo vistas como territórios inimigos, espaços vazios de sentido, passíveis de todo tipo de práticas ilegais. Esse imaginário, alimentado pela mídia, é o que permite que a UPP seja moralmente aceita como solução para aqueles que vivem nas favelas, ainda que as “manchas” na sua imagem sejam cada vez mais visíveis, criticadas e problematizadas.

Mesmo que a conduta dos agentes policiais resulte em excessos, conflitos e mortes, esses procedimentos ainda serão tolerados pela opinião pública hegemônica como um “mal menor”, em nome da sensação de segurança que o agente mantenedor da ordem pública traz.

¹²⁸ O programa UPP Social teve início em agosto de 2010 numa parceria com o governo municipal e a iniciativa privada, sob a responsabilidade da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), para o desenvolvimento de programas culturais, sociais e ambientais. Em janeiro de 2011 o programa passa a ser gerido pela prefeitura, através do Instituto Pereira Passos (IPP) e passa a se chamar UPP Social Carioca. Em maio do mesmo ano a prefeitura firma um acordo de cooperação social com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) para a execução do programa. Em agosto de 2014 o programa passa a ser chamado de Rio+Social, com o objetivo de desvincular as ações sociais das realizadas pela segurança pública. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-08-09/paes-rebatiza-acao-social-em-upps-para-superar-estigma.html>. Acesso em: 07 jan. 2016.

¹²⁹ Em agosto de 2014, Jailson de Souza, um dos pensadores convidados a participar da formulação inicial do programa afirmou que “Só uma nova UPP Social salvará a UPP”, demonstrando a crise institucional do programa. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/so-uma-nova-upp-social-salvara-upp-12032455>. Acesso em: 07 jan. 2016.

¹³⁰ De acordo com Ramos e Henriques (2011, p. 10), as iniciativas da UPP Social seriam coordenadas pela Unidade de Gestão Local, isto é, “uma base de ação do programa em cada comunidade, formada por equipes técnicas qualificadas e responsáveis pela escuta e identificação de demandas locais, suporte para a execução das ações articuladas pelo programa, apoio à resolução de problemas coletivos na comunidade e mobilização e suporte às atividades de fóruns comunitários locais, sempre em colaboração estreita com as UPPs”.

Portanto, a “pacificação” empregada pelas UPPs, isto é, a militarização dos diversos aspectos da vida dos moradores de favelas, é publicamente aceita em nome da manutenção da paz do restante da cidade. O que significa que para determinado segmento da sociedade, a paz necessariamente precisa ser alcançada através da guerra.

4.4 Manguinhos “ocupado”

O anúncio da ocupação militar de Manguinhos no início de 2012 sinalizou um novo momento de intervenção do Estado. Ainda que houvesse uma sensação de incerteza a respeito dos resultados dessa ação, a população estava atenta, e procurou se organizar para compreender as mudanças que poderiam acontecer com o início da ocupação militar. No mês de julho, quando eu participava de uma atividade realizada pela Organização Mulheres de Atitude (OMA), uma moradora de Manguinhos informou que no mês de agosto os presidentes das associações de moradores fariam uma reunião para conversar sobre a UPP. Pelo meu envolvimento com o FSM e por entender que seria uma reunião restrita, não acompanhei os desdobramentos desse informe, mas ele sinalizava a existência de algum grau de expectativa sobre as mudanças de cenário advindas da entrada desse novo ator no território.

Três meses após este fato, Manguinhos foi ocupado militarmente. Na quinta-feira, dia 11 de outubro de 2012, vi pelo noticiário televisivo que a ocupação aconteceria no próximo domingo. Decidi então que acompanharia esse momento em Manguinhos. Imediatamente liguei para Berenice pedindo para dormir em sua casa. Ela concordou em me receber, e me informou que a notícia da ocupação estava circulando em Manguinhos desde a madrugada do dia anterior.

Sábado à noite cheguei à casa de Berenice. Ela e Evandro, um amigo em comum e também morador de Manguinhos, comentaram comigo sobre a ausência de pessoas nas ruas nesse momento prévio à ocupação militar. Eles também mencionaram outros fatos, como o fechamento da central de canal a cabo, situada na favela Vila Turismo, e antes mesmo que a ocupação militar ocorresse, ambos disseram que já haviam recebido ligação da empresa Sky oferecendo serviços de TV a cabo.

Eles também relataram que a população começou a estocar alimentos, já que o entendimento dos moradores era de que nenhum comerciante abriria sua loja. Ainda de acordo com Evandro, um comerciante distribuiu seu estoque de biscoitos e brinquedos para os moradores por não ter nota fiscal das mercadorias, num evidente entendimento de que a

ocupação militar poderia significar o controle de qualquer tipo de atividade que não estivesse amparada em procedimentos legais.

A tensão gerada pelo anúncio da intervenção militar justificou o fechamento temporário da UPA de Manguinhos, localizada no Centro Cívico, local onde foram construídos os principais equipamentos pelas obras do PAC. Berenice disse que tentou utilizar este equipamento de saúde no sábado, antes da ocupação acontecer, e que lá chegando viu que o mesmo estava fechado. De acordo com ela, os pacientes tiveram que ser transferidos para outras unidades de saúde e os médicos foram dispensados. Ela também relatou que, quando retornava para casa, policiais soltaram uma bomba de gás no meio da Avenida Dom Helder Câmara, sem nenhum motivo aparente.

Os fatos mostram, portanto, que os efeitos da ocupação militar tiveram início antes do próprio ato. A imagem que me veio à mente foi a de um território sitiado, com as regras do cotidiano colocadas em suspensos, e uma população que esperava de maneira temerosa por novos princípios orientadores da sua ação.

No domingo, dia 14 de outubro, acordei às 05h33min da manhã com o barulho dos helicópteros que sobrevoavam Manguinhos – da polícia e da imprensa, que transmitia ao vivo cada passo dado pelas tropas. Berenice e seus familiares estavam com a televisão ligada, que transmitia ao vivo a ocupação militar de Manguinhos. Às seis e meia da manhã aconteceu a explosão de um muro construído com manilhas em uma das vias da favela Vila Turismo, que foi transmitida como um símbolo da derrubada das “barricadas” do tráfico impostas aos moradores.

Figura 25 - Policiais explodem barricada na Rua Gil Grafée – 2012



Fonte: Disponível em: <http://www.exatasnews.com.br/pacificacao-no-rio-manha-e-tranquila-nas-favelas-de-manguinhos-e-jacarezinho/>. Acesso em: 10 jan. 2016.

Poucas horas após o início da ocupação, fui com Berenice dar uma volta pela favela de Vila Turismo. Sentamos num bar e ficamos observando o movimento das pessoas e das forças de segurança. Os moradores estavam nas ruas, juntamente com os homens das polícias civil e militar e da Marinha, dos tanques de guerra e retroescavadeiras que faziam parte do espetáculo pirotécnico promovido pelo Estado.

Em 20 minutos, segundo a própria secretaria de segurança anunciaria, ocorreu a “retomada” do território de Manguinhos por parte do Estado, operação que foi comemorada pelo secretário de segurança como “ocorrida em tempo recorde e dentro de uma proposta de quem pretende preservar vidas”¹³¹. Se antes o Estado tinha como símbolo imagético a elevação da linha férrea, a cerimônia de hasteamento da bandeira no meio da favela João Goulart, situada a poucos metros da intervenção anterior, demarcou o início dessa nova modalidade de presença do Estado em Manguinhos.

¹³¹ “Forças de segurança ocupam complexos de Manguinhos e do Jacarezinho”. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=1272748>. Acesso em: 10 jan. 2016.

Figura 10 - Tanques de guerra na Estrada de Manguinhos – 2012



Fonte: Pablo Jacob/ Agência O Globo, 14 out. 2012.

Figura 11 - Hasteamento das bandeiras do estado e nacional na favela Parque João Goulart – 2012



Fonte: Pablo Jacob/ Agência O Globo, 14 out. 2012.

Um dos primeiros efeitos da ocupação militar foi a imposição de novas práticas de regulação do cotidiano. A desativação do serviço informal de TV a cabo foi seguida da presença constante de funcionários das empresas Sky e da operadora da telefonia Claro nas favelas de Manguinhos. A formalização dos serviços oferecidos por empresas privadas é um aspecto da “pacificação” já analisado por outros autores, e que do ponto de vista da quebra das rotinas

significa a inscrição destes moradores nas regras de funcionamento do restante da cidade, com vistas a reprimir práticas ilegais.

Na pesquisa desenvolvida no Santa Marta, em 2011, Fleury (2012, p. 9) argumenta que a formalização destes serviços impactou no orçamento familiar dos moradores e que, possivelmente, suas reclamações teriam colaborado para a criação, em 2010, do pacote “Sky UPP” especialmente para áreas “pacificadas” e com um preço popular. Em Manguinhos, esse serviço foi oferecido a preços populares, inferiores aos praticados no restante da cidade, com pacote de serviços reduzido, e talvez por esse motivo não tenha provocado aumento dos gastos no orçamento das famílias.

Outro aspecto que se destacou na ocupação militar e que foi veiculado pela mídia como resultado da atuação do poder público no restabelecimento da ordem foi a quantidade de lixo retirada de Manguinhos¹³². É interessante notar como a imagem de um lugar insalubre e abandonado rapidamente sobrepôs àquelas veiculadas durante as intervenções de urbanização do PAC Manguinhos, associadas à transformação radical da vida dos moradores de Manguinhos pela via da urbanização. Nesta conjuntura, a relação com precariedade é reatualizada, na medida em que serve como argumento para reforçar que a ideia de que somente uma intervenção militarizada pode ordenar territórios marcados pela existência do crime violento. Poucos dias depois da ocupação militar, grandes caçambas de lixo foram colocadas numa das principais vias das favelas.

Por outro lado, a preocupação com a intervenção policial e o prenúncio de uma provável mudança na conjuntura política local fomentaram a realização de debates por alguns atores. As discussões sobre o tema foram mantidas nas semanas seguintes à ocupação e chegaram até o FSM. A primeira reunião deste coletivo, posterior à ocupação militar, trouxe à tona questões que já haviam sido informalmente discutidas pelos moradores, como o posicionamento que deveriam adotar diante da nova política de segurança pública e dos tensionamentos dela decorrentes, em especial a possível existência do tráfico num ambiente “pacificado”.

A reunião aconteceu no dia 16 de outubro de 2012, no salão da igreja Santa Bernadete, situada na Avenida dos Democráticos. Participaram aproximadamente 25 pessoas, muitas delas

¹³² “Rio - A força-tarefa montada pela Secretaria de Conservação e Serviços Públicos com a Comlurb já retirou 340 toneladas de resíduos do Complexo de Manguinhos e Jacarezinho, na Zona Norte, desde domingo. Os trabalhos, que incluem limpeza, manutenção da iluminação e recuperação da pavimentação, estão sendo executados em apoio às ações de pacificação conduzidas pelo Governo do Estado. Nesta quarta-feira, dia 17, o trabalho de limpeza da Comlurb removeu cerca de 40 toneladas de resíduos. A equipe de 90 garis contou com o apoio de cinco pás mecânicas, 22 caminhões basculantes e seis compactadores, duas varredeiras mecânicas, caminhões pipa e dois microtratores”. Jornal O Dia. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/portal/rio/for%C3%A7a-tarefa-retira-340-toneladas-de-res%C3%ADduos-de-manguinhos-e-jacarezinho-1.503823>. Acesso em: 10 jan. 2016.

moradores que há algum tempo não frequentavam as reuniões do FSM, além de professores, estudantes e trabalhadores da Fiocruz. Como de costume, a reunião iniciou com informes. Um deles relatava que no dia da ocupação militar a capela São Daniel fez uma roda de conversa com os jovens sobre os acontecimentos, e que a missa realizada na mesma noite também tematizou o assunto. Como não havia pauta previamente agendada, e pela apreensão que trazia todos àquela reunião, a discussão girou em torno da ocupação militar de Manguinhos.

Uma das primeiras falas sobre o assunto foi feita por uma moradora do CHP2. Ela disse que desde a terça-feira da semana que antecedeu à ocupação militar as pessoas estavam deixando casas e apartamentos¹³³, e que apesar de ter considerado essa cena algo triste, estava gostando do que estava acontecendo, por causa do recolhimento de dependentes químicos¹³⁴. Ela também disse que ficou triste quando viu no noticiário Manguinhos ser chamado de uma das favelas mais sujas, e por fim, reclamou da inexistência de uma comissão organizada para debater o assunto e da ausência dos presidentes das associações de moradores, que até o momento não tinham “dado as caras”. Outros moradores também comentaram algumas falas veiculadas pela imprensa, como aquela que associava o “desprezo” dado a Manguinhos à saída das empresas privadas da região¹³⁵.

Boa parte da reunião foi dedicada a encontrar “estratégias de proteção”, isto é, atitudes a serem adotadas como forma de prevenção à retaliação e violação de direitos tanto de policiais quanto de pessoas ligadas ao tráfico de drogas. A necessidade do cuidado com as atitudes a serem tomadas nesse novo contexto foi uma questão que ganhou destaque nesta reunião. Um participante do FSM pedia precaução, pois não havia possibilidades de saber como estavam os “poderes locais” com a chegada da UPP e que por isso “não podemos achar que tudo o que não denunciávamos poderemos fazer”; ele trouxe como exemplo um fato que teria acontecido no Complexo do Alemão, onde pessoas agiram “de maneira irresponsável e responderam por isso”. Rumores sobre possíveis atitudes de retaliação do tráfico eram a principal preocupação subjacente às análises sobre o processo de “pacificação”.

Ainda estava presente nas falas de alguns participantes do FSM a fragilidade do coletivo, resultante das dinâmicas ocorridas durante o PAC Manguinhos, principalmente os

¹³³ Atitude que possivelmente guarda relações com parentesco ou proximidade com traficantes.

¹³⁴ Manguinhos e Jacarezinho são reconhecidos por abrigarem as principais “cracolândias”, isto é, locais de consumo de *crack*, da cidade do Rio de Janeiro. A ocupação militar destas favelas contou com a participação de agentes da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado, que recolheram cerca de 90 usuários durante a ocupação. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,policiais-ocupam-as-comunidades-de-manguinhos-e-jacarezinho-no-rio,945293>. Acesso em: 10 jan. 2016.

¹³⁵ O discurso sobre o abandono do local pelas empresas privadas também foi acionado pelo então governador Sérgio Cabral Filho na cerimônia de inauguração das bases da UPP de Manguinhos e Jacarezinho, assunto que discuto adiante.

conflitos na relação com os traficantes, o que também se convertia numa justificativa para a precaução a respeito das ações a serem feitas nesse primeiro momento. Como vários participantes relataram a ocorrência de debates sobre a ocupação – na igreja, no campo de futebol, possibilidades de debates nos conselhos gestores, reunião agendada na quadra do Jacarezinho –, uma estratégia sugerida durante a reunião foi a realização de outros debates coletivos sobre esse novo momento.

Outro integrante do FSM sugeriu que fosse estabelecido um diálogo com coletivos e grupos que já estavam produzindo críticas contra as UPPs, tal como a Associação de Profissionais e Amigos do Funk (APAFUNK), que se posicionava contra a resolução nº. 013¹³⁶, e a Comissão de Direitos Humanos da ALERJ, que já estava recebendo denúncias contra as UPPs. Ele também disse que as informações que vinham do Complexo do Alemão eram de que as juventudes e os movimentos culturais seriam os grupos mais “violados”.

Destacar a existência de grupos e organizações contrários à forma de atuação das UPPs é importante, pois a forma como a crítica pública ao programa de “pacificação” surgiu em Manguinhos tem relação com a existência de uma espécie de rede de atores externos, que tendo vivenciado experiências prévias, já possuíam um repertório estruturado de críticas sobre as UPPs. Também é importante dizer que o fato de Manguinhos ter sido o 29º território “pacificado”, e isto ocorrer no momento de declínio da imagem positiva do programa, contribuiu enormemente para que o posicionamento do FSM sobre o programa obtivesse rápido destaque e adesão junto a determinados grupos, coletivos e movimentos sociais, ainda que não sem gerar tensionamentos.

A marca deste primeiro encontro pós-ocupação militar foi a preocupação subjacente ao posicionamento público do FSM e população de Manguinhos em geral. O temor gerado pelos rumores da reconfiguração de poderes e pela necessidade de dar respostas a possíveis denúncias apareceram como pontos de fragilidade. Ao mesmo tempo, alguns participantes já manifestavam a preocupação com a visão polarizada entre tráfico e polícia¹³⁷, comumente utilizada para incriminar os moradores de favela, e a necessidade de construir um posicionamento a esse respeito.

¹³⁶ A resolução 013 foi assinada em 2007 pelo secretário estadual de segurança pública, José Mariano Beltrame, e proibia a realização de eventos culturais sem a autorização prévia da polícia. Em agosto de 2013 o então governador do Estado, Sérgio Cabral Filho revogou a resolução.

¹³⁷ Esse tensionamento aparecerá em diferentes momentos no primeiro ano de “pacificação” e só terá uma inflexão com a entrada de novos participantes no coletivo: as mães de vítimas de violência, assunto que discuto no próximo capítulo.

Nesta reunião, poucas foram as falas que manifestaram críticas à atuação policial durante a ocupação militar. Uma moradora de Vila Turismo reclamou que policiais quebraram o portão da casa da sua irmã, que precisou trabalhar catando latinha para comprá-lo; outra moradora do CHP2 disse que ficou sabendo de casos em que os policiais entraram em casas onde só moravam mulheres; outra moradora, também de Vila Turismo, afirmou que os policiais subiram na laje da casa da sua família por que identificaram o local como um “ponto estratégico” para ver a favela, e que sua mãe, proprietária do imóvel, não permitiu que os mesmos utilizassem o local para observação. Os demais participantes da reunião afirmaram não saber de casos de violência cometidos pela polícia.

Os fatos relatados nesta reunião dão uma pequena mostra de como estava em curso um processo sobre o qual se tinha poucas informações. As falas mesclavam fatos reais e rumores, e contribuíam para criar uma forte sensação de incerteza sobre como agir nesse momento inicial de ocupação militar. A única certeza presente entre os moradores, baseada em suas experiências anteriores de vivência do cotidiano em Manguinhos, era de que retaliações do tráfico poderiam acontecer, ainda que não fosse possível antever como elas ocorreriam.

A criação de uma “zona de indeterminação” estruturada por rumores é uma das características que marca o período de estabilização da UPP, que nas normativas do programa corresponde à etapa que antecede a instalação de suas bases. É possível dizer que em Manguinhos os rumores não aparecem como aspecto central a partir do processo de “pacificação”, porém, neste momento inicial eles surgem como um importante elemento de precaução e alerta. Em outras reuniões que debateram a conjuntura de Manguinhos, os rumores apareceram como respostas possíveis para a questão central trazida pelos moradores, isto é, saber como se estabeleceria a nova configuração de poderes no território com a presença policial.

4.5 Os rumores em tempos de novo ordenamento

Os rumores têm sido um aspecto muito presente na execução de determinadas políticas públicas no meio urbano, enquanto decorrência das dinâmicas elaboradas pela administração pública do estado e da cidade do Rio de Janeiro. Portanto, analisá-los contribui para compreender o impacto que a recepção de tais intervenções tem gerado no cotidiano de determinados segmentos da sociedade. Os rumores aparecem como elementos que garantem algum grau de previsibilidade diante de contextos permeados por incerteza e indeterminação.

Dois trabalhos recentes sobre a produção de rumores colaboram para a reflexão feita nesta tese, pois abordaram como os mesmos surgem em ações e programas executados no Rio de Janeiro.

Ao analisar os significados das práticas e discursos sobre as remoções de favelas no Rio de Janeiro, Magalhães (2013, pp. 154-155) trata o surgimento dos rumores como um processo de “rompimento do fluxo regular da vida”. Na desestabilização causada pelas ações remocionistas, os rumores surgem como uma espécie de “medida de entendimento” sobre os diversos fatores que alteram as rotinas dos moradores. Nas situações analisadas pelo autor, os rumores surgem sempre após algum contato da administração pública com os moradores, e aparecem em dois momentos: imediatamente antes do processo de remoção ou quando o processo já se encontra em desenvolvimento.

Magalhães (2013) se debruça sobre os rumores que surgem nesse segundo momento, a partir de situações vivenciadas em duas favelas – a especulação de que a favela do Metrô-Mangueira, situada no Maracanã, seria removida para a construção de um estacionamento para o estádio de futebol, e na favela da Estradinha-Tabajaras, que fica em Copacabana, onde os rumores sobre a remoção estariam relacionados à retirada dos pobres de áreas economicamente valorizadas da cidade, como a zona Sul (MAGALHÃES, 2013, pp. 156-157). Partindo das consequências dos rumores para as ações desenvolvidas pelos moradores desses locais, Magalhães afirma que eles podem ser compreendidos como uma “especulação prática”, ou seja, “uma reação cognitiva às intensas alterações nas rotinas de vida e uma expressão dos sentidos do justo e do injusto destes moradores” (MAGALHÃES, 2013, p. 154). Nesse sentido, a circulação dos rumores ajudaria na identificação dos reais motivos dos acontecimentos e no discernimento do senso de justiça inerente a tais ações.

Neste uso, os rumores aparecem como possibilidade prática de atuação durante uma situação em curso, uma espécie de orientação para o desenvolvimento das ações e atribuição de significados que traga coerência a situações e discursos marcados pela incerteza.

Menezes (2015) utiliza os rumores para analisar os efeitos da implementação das UPPs na vida de moradores de duas favelas, o morro do Santa Marta, na zona Sul e a Cidade de Deus, na zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. A autora faz uma digressão sobre como os rumores vêm sendo estudados desde os anos de 1940 enquanto um problema público nos Estados Unidos, e as diferentes correntes de pensamento que desenvolveram estudos sobre eles. Aproximando-se das análises feitas por Shibutani e Cefai, que sugerem que os rumores estão inseridos num padrão comunicativo e revelam a necessidade de novas fontes de informação, Menezes (2015, p. 78) define os rumores como “uma forma recorrente de comunicação através

da qual as pessoas, tomadas por uma situação ambígua, tentam construir uma interpretação que faça sentido utilizando seus recursos intelectuais”.

Desse ponto de vista, os rumores apareceriam como “notícias improvisadas” que ganham relevância na interpretação de uma nova conjuntura, já que “alterações significativas no ambiente geralmente são seguidas de modificações na conduta dos indivíduos, visando ao desenvolvimento de repertórios e modalidades de ação mais alinhadas com as novas condições de vida” (MENEZES, 2015). Ao longo de sua tese, a autora tematiza os rumores como “modo de conhecimento”, síntese dos “problemas públicos” relacionados à continuidade das rotinas, e como fator que colabora na formação de “arenas públicas” (MENEZES, 2015, pp. 85-87).

Menezes faz ainda alguns apontamentos importantes: os rumores apresentam como características comuns a dúvida em torno da veracidade da informação circulada e o seu aparecimento em situações problemáticas e ambíguas (MENEZES, 2015, p. 76); os rumores mudam ao longo do tempo, na medida em que as dúvidas existentes são solucionadas (MENEZES, 2015, p. 79); os rumores podem circular através do “boca a boca” e num território restrito ou circular de forma mais ampla, chegando até os meios de comunicação de massa (MENEZES, 2015, p. 82).

Ambas as perspectivas de análises sobre os rumores apontam para o impacto que o rompimento das rotinas gera nos comportamentos dos moradores de favelas. Contudo, a forma como eles se desenvolveram no início da “pacificação” em Manguinhos me aproxima mais das considerações feitas por Menezes (2015). Neste local, os rumores não são necessariamente formas de especulação sobre situações em curso, pois eles aparecem independentemente da existência de algum fato concreto. Os rumores que surgem a partir da ocupação militar de Manguinhos aparecem como uma “informação estratégica” que permite aos atores produzir uma leitura de contexto.

Portanto, os rumores são a informação sem a qual não é possível ter a dimensão mais minuciosa, ou mais precisa da ação a ser desenvolvida. Num momento de extrema instabilidade das rotinas, eles aparecem como condição *sine qua non* para o estabelecimento de novas práticas. Entender os seus significados equivale a estar em posse de uma informação-chave que possibilite aos atores agirem de forma acertada, ou menos equivocada possível.

Corroborando as análises de Menezes (2015, p. 86) sobre as UPPs, o início da ocupação militar gera um momento de incerteza que tem na ambiguidade um aspecto central. No entanto, diferente do que aconteceu no Santa Marta e na Cidade de Deus, a ocupação militar de Manguinhos não gerou nos moradores atitudes marcadas pela especulação e investigação sobre o que iria acontecer nesse momento inicial, pois os procedimentos adotados na “pacificação”

de outras favelas já eram conhecidos. O elemento causador de incertezas foi a possibilidade do território abrigar dois atores com força bélica: o tráfico e a polícia. Por esse motivo, conhecer o conteúdo de cada rumor se convertia em operação necessária para compreender a configuração de poderes vigente e criar modos de atuação.

Orientada por essa discussão, apresento os rumores que surgiram em Manguinhos nesse momento inicial de ocupação militar, e que em alguma medida evidenciam a existência de um repertório comum de rumores que emergem no processo de “pacificação”¹³⁸. Ainda que ao longo do tempo novos rumores tenham surgido, me interessa mostrar como nesse primeiro momento eles serviram tanto para disseminar respostas sobre “como agir” no cotidiano, quanto para saber lidar com uma sensação de insegurança, perceptível nas trocas de informações constantes e na análise cuidadosa das ações e decisões a serem tomadas.

A preocupação com a possível existência concomitante da polícia e do tráfico aparece de três maneiras distintas: a partir das “ameaças” do tráfico aos moradores que estabelecessem algum tipo de relação com policiais, nas possíveis sanções e torturas que moradores já estariam sofrendo por manterem contato com policiais, e as incertezas sobre o como resolver conflitos cotidianos.

Tive acesso a esses tipos de rumores em ocasiões distintas. Os primeiros apareceram no mês de novembro de 2012, quando servidores de diferentes setores da Fiocruz organizaram uma série de reuniões, na qual também estiveram presentes representantes de organizações locais, moradores que mantinham vínculos trabalhistas, beneficiários de projetos ou parcerias com as unidades da instituição, e que teve por objetivo elaborar formas de intervenção da Fiocruz nesse “novo contexto”. A ideia que ficou explícita nesses encontros foi a possibilidade de construir uma espécie “rede de confiança”, que recebesse denúncias de violações cometidas pela polícia e reforçasse o protagonismo dos atores no território.

Durante esse período eu lecionava no Programa de Educação de Jovens e Adultos desenvolvido pela RedeCCAP e participei desses encontros representando tanto este programa quanto o FSM. As quatro reuniões que acompanhei dessa iniciativa, entre os meses de novembro de 2012 e janeiro de 2013, foram importantes não somente para tomar conhecimento dos rumores que estavam sendo veiculados em Manguinhos, mas também para entender como os atores estavam lidando com as incertezas que motivavam o seu surgimento.

¹³⁸ Alguns rumores aqui reproduzidos se assemelham aos achados de Menezes (2015, p. 393), o que indica certa aproximação nas práticas de elaboração de rumores em territórios pacificados, especialmente os que dizem respeito à duas categorias criadas pela autora – “a UPP e a atuação de policiais no território das favelas ‘pacificadas’”, e “o tráfico e a atuação de traficantes no território das favelas ‘pacificadas’” – veiculados no ano de 2009.

A primeira reunião, ocorrida no dia 27 de novembro de 2012, serviu para pensar as possibilidades de articulação da Fiocruz a partir dos diferentes projetos desenvolvidos em Manguinhos. Um dos servidores da instituição que conduzia a reunião explicou que o objetivo era a construção de uma espécie de “ação integrada” entre as “iniciativas territorializadas” existentes na Fiocruz, e a partir desta ação, articular organizações e grupos existentes em Manguinhos com “redes mais amplas”. Ele disse também que essa proposta de “ação integrada” já “estava na agenda” da SEASDH e do Instituto Pereira Passos (IPP).

A menção aos dois órgãos estatais estava relacionada ao trabalho desenvolvido pelo programa então denominado UPP Social. Assim como ocorreu com o desenvolvimento das obras do PAC Manguinhos, a Fiocruz foi procurada para servir de mediadora entre as iniciativas desse programa e as organizações e moradores de Manguinhos. Também ficou explícito nesta reunião que o contato da Fiocruz com os órgãos de governo supracitados se deu através do convite para fazer parte de um comitê executivo criado pelo Fórum Nacional de Altos Estudos, ligado ao ex-ministro de planejamento João Paulo Reis Velloso. Este comitê reúne organizações como BNDES, Arquidiocese do Rio de Janeiro, IPP, SEASDH, Firjan etc. e propõe o desenvolvimento de projetos em áreas “pacificadas”¹³⁹. A interlocução com os dois agentes nesta instância de participação certamente foi uma das motivações para a realização das reuniões aqui analisadas.

Para além dos encaminhamentos de produção de uma listagem das iniciativas da Fiocruz desenvolvidas em Manguinhos e da proposta de realização de um seminário, os comentários sobre a ocupação militar fizeram menção à descoberta de casos de prostituição infantil e a necessidade de ter precaução com os recebimentos de denúncias, isto é, sobre como lidar com o seu surgimento e de que maneira a Fiocruz poderia encaminhá-las.

Já na segunda reunião, realizada no dia 7 de dezembro de 2012, novas motivações apareceram para o surgimento desta articulação. Além do debate sobre o protagonismo da Fiocruz na interlocução com o poder público e o território, os rumores advindos da ocupação militar apareceram como elementos importantes para a construção de estratégias de atuação.

¹³⁹ Pelo menos desde 2007 o Fórum Nacional tem feitos estudos sobre as favelas do Rio de Janeiro. No ano de 2012 três documentos foram publicados como resultado daquilo que foi chamado de “Cúpula das Favelas” - *Desenvolvimento humano*, “*indústrias criativas*”, *favelas e “os estatutos do homem” (ode ao amor, à vida e à liberdade)*; *Favela como oportunidade - Plano de Desenvolvimento de Favelas para sua inclusão social e econômica*; “*Nem um dia se passa sem notícias suas*” - *Cúpula de favelas: implementação do “plano de favelas, para sua inclusão social e econômica”*. Como desdobramento desse processo, ocorreu a aproximação de novos atores e um deles foi a Fiocruz. A partir desse momento passam a ser desenvolvidas ações voltadas para territórios “pacificados” tendo como financiador principal do BNDES, através de recursos de seu fundo social. Em 2013, como resultado do XXV Fórum Nacional é publicado o livro “Favela como oportunidade”, que contém informações sobre as favelas do Cantagalo, Pavão-Pavãozinho, Borel e Manguinhos. Em Manguinhos, o principal impacto dessa articulação será o processo de submissão de projetos ao fundo social do BNDES.

Como informou um dos participantes, o comentário na “boca pequena” era que o clima de Manguinhos estava muito bom, que as pessoas estavam gostando, mas que ao mesmo tempo não se sentiam seguras para transmitir esse sentimento de maneira explícita. A menção sobre a existência de um “caderninho” onde “está sendo registrado tudo aquilo que acontece em relação à fala ou comportamento próximo de um dos dois lados”, relatos sobre desaparecimentos e o sentimento de medo que emerge dessa nova configuração foram elementos debatidos nesse segundo encontro e que demonstram a importância da veiculação dos rumores:

Nós não tínhamos direitos de voz no passado e agora não temos, por que você fica à mercê. Tem gente que acha que era melhor antes, porque você tinha um diálogo direto. Uma coisa é você falar “a pessoa fez isso e isso”, você ia lá e dialogava com os [traficantes] na época. E agora você fica à mercê da boa vontade de quem tá olhando, de quem tá vigiando, da língua de umas pessoas, do que tal pessoa viu. Como é que a pessoa vive num território assim? (Moradora de Manguinhos).

Também é importante dizer que os rumores que circulavam em outras favelas com UPP sobre as práticas policiais foram partilhadas nessa reunião. Uma funcionária da Fiocruz que participou do seminário “Favela é Cidade”, realizado nos dias 26 e 27 de novembro de 2012 no morro do Santa Marta, descreveu situações como do uso de spray de pimenta, que ao atingirem crianças resultou em casos de parada respiratória, e práticas de incriminação através de casos forjados de apreensão de drogas.

O relato abaixo mostra como a indeterminação trazida pelos rumores consolida entre os moradores a certeza da existência de dois poderes e a impossibilidade de continuidade das rotinas.

Eu ainda tenho medo, muito medo de me colocar à frente de alguma coisa vendo ainda mais o que está acontecendo em outras comunidades, como no Alemão que tá tendo toque de recolher. Então quer dizer, eu sou muito temeroso. Como é que eu vou chegar e vou falar, tamo lá no Fórum [FSM] “vamos fazer algum tipo de política com a UPP Social” Eu tenho medo de ter meu nome ligado ao nome UPP, por que sou morador de comunidade, poxa, e aí depois isso tudo passa, e eu tô lá dentro, entendeu, e como é que isso vai ficar? Então eu falo como morador, é muito complicado ainda pra mim pensar em algo do tipo. Eu tenho muita vontade de saber como a Fundação pode de repente intervir nisso. Talvez seria um modo mais forte, que não tem uma cara, vamos dizer assim não é [nome de morador] que tá ali, é a Fundação Oswaldo Cruz (Morador de Manguinhos).

Dessa fala é possível depreender os riscos de contaminação que a UPP traz para os moradores e a necessidade de encontrar estratégias para a manutenção das rotinas. Nesse sentido, a presença da Fiocruz aparece como elemento que possibilitaria uma atuação mais segura nesse momento de incertezas. Ainda a respeito da atuação da Fiocruz no tema da violência, uma moradora que trabalha há algumas décadas na instituição lembrou que no ano de 1994, quando Manguinhos vivenciava um período de intensos confrontos armados, a

“esperança dos moradores” era de que a Fiocruz pudesse fazer alguma intervenção pública mais contundente, mas que, no entanto, ela “se fechou” e optou por blindar os vidros da Ensp.

A moradora também disse que logo após os episódios de violência uma base do Destacamento de Policiamento Ostensivo (DPO) foi instalada em Manguinhos, e posteriormente foi retirada. O medo dessa moradora era que com a UPP, o mesmo processo de emudecimento institucional acontecesse, e pelo histórico intermitente da presença policial em Manguinhos, futuramente os moradores arcassem com as consequências de um posicionamento público sobre as violações presentes nos rumores.

Vários foram os exemplos de situações ocorridas em outras favelas e relatos de coletivos que lidam com a temática da violência policial trazidos nessa segunda reunião, o que apontava para a emergência de uma crítica mais contundente sobre a “pacificação”¹⁴⁰, pautada em práticas de violações de direitos que estavam sendo rotinizadas com a presença da UPP. No que diz respeito à Manguinhos, os relatos mais graves traziam casos de tortura – uma servidora da Fiocruz mencionou o caso de um jovem que teria sido “barbaramente torturado” por policiais após ter assumido que era traficante –, bem como casos de desaparecimento:

Outro dia eu ouvir falar de um caso de que uma senhora sumiu, porque o repórter veio perguntar o que é que ela achava da UPP e ela foi elogiar que ela estava se sentindo melhor aqui, e ela sumiu. E não sei de onde é não, eu só sei que eu escutei isso (servidora da Fiocruz. Diário de campo, 2012).

As duas reuniões subsequentes desta articulação debateram as possibilidades de engajamento da Fiocruz no tema da segurança pública. Nas falas dos representantes de unidades, servidores e pesquisadores foi possível perceber os dissensos sobre o posicionamento público da instituição em relação aos problemas ocorridos em Manguinhos. Nesse sentido, várias falas traziam críticas à falta de uma atuação mais incisiva durante a execução do PAC e à ausência de um posicionamento oficial em relação aos diversos problemas relatados por moradores, o que se restringiu à ação individual de seus servidores e técnicos.

Apesar de ter avançado na proposta de criação de um termo de referência que pudesse orientar a forma de atuação, e na organização de um seminário – com a presença de gestores da UPP Social, IPP, SEASDH, movimentos sociais de Manguinhos, Borel e Complexo do Alemão –, nenhuma das propostas criadas por essa articulação saiu do papel, seja pelos conflitos sobre o posicionamento da Fiocruz ou pela própria temática, que durante a realização dessas reuniões

¹⁴⁰ Os participantes da reunião citaram a manifestação “Ocupa Borel às 9” ocorrida no dia 5 de dezembro de 2012, contra o toque de recolher imposto pela UPP, bem como vídeos e relatos coletados pela Rede de Comunidades e Movimentos Contra a Violência.

foi abordado como um assunto delicado, tanto por moradores quanto por funcionários da instituição.

O mais importante desse momento foi evidenciar o clima de insegurança e a necessidade de produzir respostas sobre como atuar em situações nas quais os rumores assumem um papel fundamental. Dois outros episódios demonstraram a dificuldade de manutenção das rotinas dos moradores de Manguinhos. O primeiro aparece no relato abaixo, em que um morador mostra como a simples menção à instituição policial é capaz de gerar instabilidade nos modos de atuação:

Esses dias a [nome de moradora] teve um problema. A vizinha batendo numa senhora e numa outra pessoa com problemas mentais, a [nome de moradora] falou com ela e tal, e aí a moça começou a discutir, a [nome de moradora] disse que ela era criminosa e falou que tinha que chamar a polícia, só que tinha um montão de gente em volta. Logo depois ela se preocupou e veio falar comigo, aí eu fiquei pensando em falar com uma pessoa que ainda tá lá, remanescente daquela, pra falar assim “não, olha é isso e isso”, antes que alguém venha... porque por incrível que pareça, apesar da polícia estar lá, a gente não pode chamar a polícia pra resolver alguma coisa (Morador de Manguinhos).

O outro, que demonstra a necessidade de vigília constante dos moradores em vista da existência de dois poderes em Manguinhos, apareceu numa conversa informal e foi registrado em meu diário de campo. Falava com Berenice sobre os rumores que surgiram nas reuniões realizadas na Fiocruz e a partir deles, tecíamos impressões sobre os seus resultados sobre as rotinas dos moradores:

No domingo de manhã eu estava tomando café na casa de Berenice. Conversávamos sobre as possibilidades de atuação em um contexto de pacificação. Conteí a ela sobre os novos casos de violência cometidos tanto pelo tráfico quanto por policiais. Ela me contou que o [nome de traficante] está circulando novamente pela favela, e que já foi acordado que em breve o tráfico voltará a funcionar. Sua angústia, que acredito ser a de muitos moradores, é saber como se colocar num cenário em que você pode ser oprimido por ambos os lados – o oficial e o extraoficial (Diário de Campo, 10/12/2012).

Além de atuar como importante mecanismo de comunicação cotidiana durante o período da ocupação militar, os rumores foram extremamente importantes para construir uma avaliação de contexto e orientar o estabelecimento de novas práticas – a reorganização dos atores, a avaliação dos passos a serem dados, a criação de estratégias de atuação. A ambiguidade central que os rumores trouxeram continuou a ser tematizada, ainda que de forma distinta e menos intensa. Com a instalação das bases da UPP, a permanência de determinadas práticas – a continuidade da venda de drogas, por exemplo – apareceram como sinais indicativos da reorganização dos poderes coercitivos em Manguinhos – copresença da polícia e do tráfico, com atuação desarmada deste último.

O cotidiano com a presença da UPP demonstrou que, do ponto de vista dos atores que possuíam algum tipo de engajamento, a principal preocupação estava na dificuldade em produzir uma crítica pública sobre o programa, sem reificar o discurso de opção pelo tráfico. As situações em que um discurso contrário às UPPs foi produzido destacam a permanência do debate sobre a moralidade de quem o produz.

Contudo, antes de abordar o desenvolvimento dessa questão, descrevo a cerimônia de instalação das bases da UPP Mangueiros e Jacarezinho, já que este evento, além de demarcar oficialmente a nova forma de atuação do Estado, traz elementos importantes para analisar como o seu significado se sobrepõe à ação anterior. Se com o PAC existia a expectativa de que a dignidade e a cidadania de Mangueiros fossem alcançadas, quais são os discursos que justificam a presença da UPP? Como eles se sobrepõem ou se combinam com os discursos mobilizados durante o PAC?

4.6 Mangueiros “pacificado”

Figura 12 - Inauguração das bases da UPP Mangueiros e Jacarezinho – Campo do Abóbora, Jacarezinho – 2013



Fonte: A autora, 16 jan. 2013.

A instalação das bases da UPP de Manguinhos e do Jacarezinho aconteceu no dia 16 de janeiro de 2013 no Campo do Abóbora, na favela do Jacarezinho. Para a realização da cerimônia, no meio do campo foi instalado um palco e nas laterais brinquedos infláveis para crianças. Além das tropas policiais pertencentes às duas bases instaladas, estavam presentes representações de outras UPPs da cidade e empresas privadas. A empresa de telefonia Claro montou uma barraca para fazer divulgação dos seus serviços, além de pendurar faixas com frases “Claro paz na comunidade de Manguinhos”, “Claro paz na comunidade do Jacarezinho”.

A Associação de Moradores do Jacarezinho (AMOJA) em articulação com o Movimento Popular de Favelas (MPF) também pendurou faixas, com frases que condicionavam a “pacificação” à realização de serviços básicos: “Sem água é uma violência. Pacificação é resolver a caixa d’água do Azul”; “Os ricos querem paz para continuarem ricos. A favela quer paz para ser livre”. A UPP também distribuiu materiais – calendários e jogo de quebra-cabeça – que reforçavam a imagem da “pacificação” associada às palavras como “esperança” e “cidadania”, esta última também utilizada de forma intensa na cerimônia de inauguração do PAC Manguinhos.

Cerca de seis presidentes de associações de moradores de Manguinhos estavam presentes na cerimônia, ainda que não fizessem parte oficialmente da mesma, e poucos moradores de Manguinhos apareceram no local. Entre os agentes estatais estavam os comandantes das UPPs a serem inauguradas e a alta cúpula das Polícias Militar e Civil, além do então governador, vice-governador e o secretário de segurança pública¹⁴¹.

Analisar os discursos proferidos nas cerimônias de inauguração de políticas públicas é uma forma de acessar as motivações que estão subjacentes à ação do poder público, e no caso das UPPs, que varia a forma de atuação de acordo com a localidade, analisar as justificativas para a sua implementação em Manguinhos é também considerar a “centralidade da linguagem” (MELUCCI, 2005, p. 33) para a compreensão de processos sociais em seus contextos situados,

¹⁴¹ Os agentes do Estado que compuseram o palanque foram: Governador do Estado, Sergio Cabral Filho, Luiz Fernando de Souza Pezão, vice-governador e coordenador de infraestrutura do Estado; José Mariano Beltrame, Secretário de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Gustavo Tutuca, Secretário de Estado de Ciência e Tecnologia; Paulo Novaes, Secretário de Estado de Trabalho e Renda; Coronel Erir Ribeiro Costa Filho, Comandante-geral da PMERJ; Delegada Martha Rocha, Chefe da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro; Roberto Sá, Subsecretário estadual de Planejamento e Integração Operacional; Edvaldo Vaz, subsecretário de Modernização Tecnológica; Coronel Pinheiro Neto, Chefe do Estado-maior Geral Operacional da PEMERJ; Coronel Robson Rodrigues, Chefe do Estado-maior Geral Operacional Administrativo da PMERJ; Coronel Paulo Henrique Azevedo de Moraes, Comandante da Coordenadoria das UPPs; vereadores Eduardão e Thiago K. Ribeiro; Eduarda La Roque, presidente do IPP; Paulo Roberto Pinto, presidente da Light; Major Alique, Comandante da UPP Jacarezinho; Capitão S Martins, Comandante da UPP Manguinhos; Rumba Gabriel, presidente da Associação de Moradores do Jacarezinho.

bem como compreendê-la como uma forma de atuação através da qual se pode apreender os processos sociais (HERITAGE 1999).

Para fins de comparação, divido as falas proferidas nesta cerimônia em dois grupos: aquelas feitas pelos integrantes da cúpula da segurança pública do estado do Rio de Janeiro, e a fala dos gestores do governo do estado. A partir desta distinção será possível notar nuances e complementariedades nos discursos, que servirão para compreender as motivações para a “pacificação” de Manguinhos.

O Comandante da Coordenadoria das UPP, Paulo Henrique Moraes, foi o primeiro a tomar a palavra e ressaltou a importância do trabalho de “transformação da realidade” feito pela polícia militar e por “todos os parceiros que chegam junto”. Dirigindo-se aos policiais, o Comandante afirmou que o principal desafio da polícia é “abrir caminho” para que a vida dos moradores de favelas melhore.

Na sua fala o papel fundamental da polícia fica estabelecido: sem ela não há possibilidade de melhoria da vida dos moradores de favelas, porque a sua ação aparece como prerrogativa para a melhoria em qualquer aspecto da vida desses moradores. O “abrir caminho” é, portanto, o passo essencial para a transformação das favelas. O mesmo discurso aparece na fala da delegada Martha Rocha quando afirma a importância da participação da polícia civil na “retomada” do território.

A ideia de retomada é um ponto importante, pois além de afirmar o protagonismo do Estado no combate a um “poder paralelo”, também impossibilita a reificação de falas sobre a ausência do Estado. Ainda que no senso comum a ausência do poder público seja um argumento corrente, em Manguinhos e Jacarezinho ele não adquire sentido pelo fato de nos últimos anos essas localidades terem sido alvos constantes de políticas e programas voltados para a construção de habitações e equipamentos públicos.

No entanto, a fala da “retomada” tem forte apelo e se coaduna com as imagens veiculadas nos episódios de ocupação, com tanques de guerra e equipamentos pesados, que cumprem o papel de demonstrar a força do agente público que se restabelece no território.

Mesmo com a constante afirmação da ideia de “retomada” foi possível apreender nas falas dos agentes da segurança pública a preocupação com o crescimento das críticas sobre os insucessos do programa, presente no discurso do Coronel Erir Ribeiro, responsável pelo efetivo da PMERJ:

Eu gosto sempre de falar para os meus policiais, principalmente que os senhores são novos, não conheceram muitas vezes a realidade das comunidades. E vamos ter cuidado de dar entrevistas. Entrevistas dizendo que aqui tá fragilizado, que aqui não tem fuzil. Tem fuzil, aqui não está fragilizado. Nós somos 45 mil homens da PM e

temos 12 mil da polícia civil, ninguém está fragilizado dentro do nosso estado, principalmente vocês.

Esta fala, portanto, corrobora a visão de que neste momento a efetividade das UPPs não se constituía mais como um consenso, exigindo maiores esforços do poder público para a manutenção da sua imagem de sucesso. O programa sempre aparece na fala dos seus formuladores como uma iniciativa inovadora, que apesar de possuir problemas, deve ser mantido como política de Estado. Não à toa o secretário de Segurança Pública, José Mariano Beltrame, afirmou que a UPP não é um projeto acabado, mas que “se constrói a cada uma que se faz” e, por isso, ainda era considerado por ele como um “movimento novo”, tanto para a polícia quanto para a população que não estava acostumada com essa forma de atuação adotada pela segurança pública.

Segundo o Secretário, o que abonaria o caráter ainda experimental das UPPs seria o seu poderoso efeito transformador na vida dos moradores de favela, por ser “um movimento que tem resultados visíveis quantitativos e qualitativos, e essa é sem dúvida nenhuma uma possibilidade quase que de um renascimento dessas áreas”. A UPP também faria a população alcançar um valor fundamental: a liberdade.

Quero dizer a vocês que podem se manifestar com relação às demandas que existem aqui dentro porque hoje os senhores são livres pra fazer isso, e antes talvez os senhores tivessem que pedir licença pra alguém para se manifestar, ou a pedido de alguém. Hoje os senhores são livres pra falar com qualquer uma das instituições que estão aqui. A polícia civil está aqui, a prefeitura está aqui através da professora Eduarda La Roque, o Rio Solidário está aqui, a Light está aqui. Existem várias instituições aqui que mostram que a UPP é muito mais do que simplesmente uma presença policial.

Todas essas possibilidades advindas da instalação das UPPs foram potencializadas na fala do vice-governador e do governador do estado, e por estarem discursando sobre a ocupação de duas favelas que têm recebido constantes investimentos públicos, suas falas imprimiram outro repertório de motivos para a “pacificação” de Manguinhos e Jacarezinho.

O discurso do vice-governador citou as várias obras desenvolvidas durante o PAC em Manguinhos e aquelas ainda por iniciar, e ressaltou o fato de que todo esse processo de obras ocorreu “ainda sem a paz”. Na sua fala, o potencial econômico da região também foi bastante demarcado e a “pacificação” foi vista como elemento fundamental para a reativação dessa característica do território:

Essa localidade é uma localidade privilegiada. Aqui tem mais de cinquenta empresários que resistiram, que geram seus negócios, que geram empregos, que passaram uma fase turbulenta aqui, mas que acreditaram e permaneceram aqui. Eu acho que desses cinquenta, sessenta empresários que permaneceram aqui a gente tem que reerguer essa região [...] é importante que os empresários que ficaram permaneçam já que eles têm a garantia da paz. [...] Vamos continuar aqui presentes com as obras do PAC, vamos apresentar em março, já fizemos a licitação, está sendo desenvolvido o processo da continuação do PAC de Manguinhos e especialmente do

Jacarezinho [...]. São obras estruturantes que a gente quer trazer pra essa região. Mas nada disso seria possível se nós não tivéssemos a paz.

A paz trazida pela “pacificação” se converte em justificativa para restabelecer a região como polo industrial, proposta feita durante os anos de 1930 e que foi abandonada, e agora é reativada como um dos possíveis resultados da “retomada” do Estado através da sua face militarizada. A motivação econômica para a “pacificação” de Manguinhos e Jacarezinho fica ainda mais visível na fala do então governador Sérgio Cabral Filho. Ele utiliza a sua trajetória política para falar da região, dizendo que nas suas primeiras campanhas como vereador, frequentou várias fábricas que ali existiam para fazer campanha, e que ao longo do tempo observou a degradação da região com a saída das empresas. Na sua visão, a falta de investimentos em segurança pública é o fator explicativo para a perda do potencial econômico da região:

O grande erro dos governos que me antecederam foi não enxergar a importância da segurança pública para o bem-estar das pessoas, sobretudo dos mais humildes. Sem segurança pública qualquer tipo de serviço fica prejudicado.

Nesse sentido, a experiência das UPPs é o que consegue modificar a vida das pessoas, pois como disse o governador, através dela “o emprego volta, os investimentos voltam, o metro quadrado de quem mora aqui vale mais, o metro quadrado de quem mora do lado vale mais. É um jogo de ganha-ganha”.

Na visão dos gestores, a “pacificação” estabelece uma reação direta entre militarização e bem-estar social. Além disso, para a região em que se localiza Manguinhos, a paz trazida pela UPP significaria também um processo de revitalização econômica. Portanto, os discursos dos gestores deixam patente que, mesmo após o desenvolvimento de políticas públicas nos territórios de favelas, elas só serão plenamente efetivadas com o controle militarizado dessas áreas.

É possível dizer, portanto que a UPP aparece nesse cenário para compor uma forma de governamentalidade dos territórios de favelas, onde a política de militarização necessariamente precisa estar associada ao desenvolvimento de qualquer política pública. O fato da UPP “abrir caminhos” para a atuação estatal atribui à instituição policial uma responsabilidade central nesse novo arranjo de governo, completamente distinto do restante da cidade.

Nesse sentido, até mesmo as intervenções anteriores, como o PAC, são ressignificadas pelo viés da militarização, já que a continuidade e o pleno desenvolvimento desta intervenção pública também ficam condicionados ao “alcance da paz”. A transformação civilizatória prevista pelas obras de urbanização do PAC Manguinhos só se completa com o processo de militarização. Não se trata apenas de um procedimento que leva à “militarização do social”

(FLEURY, 2012), pois a fala dos representantes estatais deixa transparecer que as UPPs contribuem para a militarização de diversos aspectos do cotidiano e da vida nas favelas.

No próximo capítulo abordo os desdobramentos da “pacificação” em Manguinhos, e discuto principalmente como se desenvolveram os momentos de críticas ao programa ao longo do tempo e os seus rebatimentos no cotidiano dos atores.

5 ROTINAS EM TERRITÓRIOS “PACIFICADOS”

5.1 A violência urbana como um tema de difícil adesão

Enquanto uma representação de linguagem tematizada no espaço público, que abrange uma variada gama de condutas e gira em torno de questões relacionadas à continuidade das rotinas, ao controle social e à ordem pública (SILVA, 2011), a violência urbana, especialmente a partir do final dos anos de 1980 e início de 1990, passou a ser associada aos conflitos e problemas existentes nas favelas. Com o programa das UPPs, o debate da violência urbana tem uma inflexão e ganha contornos importantes no espaço público, em princípio porque duas demandas prementes a ele associadas são tratadas como prioridades do programa: a redução da letalidade e a implementação de políticas sociais.

Contudo, a forma como as UPPs passaram a ser debatidas no interior das favelas “pacificadas” também adquire uma dinâmica própria, e no caso de Manguinhos, que se tornou um território “pacificado” num momento de descenso da aprovação pública das UPPs, esta crítica foi marcada pelas experiências posteriores de “pacificação” e sofreu rápidas modificações num curto espaço de tempo. Se no início da ocupação militar, em 2012, o debate foi marcado pelos rumores e pela insegurança associada à reestruturação dos poderes, com a instalação das bases da UPP, em 2013, ele foi marcado pelos aspectos moralizantes da “pacificação”, até chegar, no final de 2013 e durante 2014, à produção de uma crítica pública, em grande medida pela recorrência dos casos de homicídios.

Assim como ocorreu com a análise dos impactos do PAC na rotina dos moradores de Manguinhos, o Fórum Social de Manguinhos será o fio condutor através do qual investigo as mudanças que ocorreram neste território a partir de 2012, isto por que nesta nova conjuntura, marcada pela entrada da polícia, o FSM permanece sendo o principal espaço onde se construiu abertamente uma crítica contrária às UPPs, e também por que as ações desenvolvidas por este grupo foram importantes para gerar modificação dos discursos de outros atores locais sobre a “pacificação” ao longo do tempo.

Os acontecimentos, tensionamentos e os posicionamentos que resultaram na produção de uma crítica pública são os aspectos abordados neste capítulo. Através deles, pretendo também evidenciar como os ilegalismos e o controle coercitivo são aspectos extremamente presentes no cotidiano da “pacificação” em Manguinhos.

Para isso, abordo, num primeiro momento, como se deu a recepção da UPP pelo conjunto dos moradores através do relato de uma das reuniões comunitárias realizadas em Manguinhos. Através desse evento, pretendo mostrar como o início da “pacificação” de Manguinhos já foi marcado por acontecimentos que colocavam em xeque a imagem do programa, sendo a morte de um jovem durante uma abordagem policial no mês de março o fato mais emblemático, e como os moradores já teciam críticas à atuação policial, ainda que de maneira comedida.

Em seguida, apresento o processo de construção da cartilha de segurança pública do FSM, que durante 2013 e 2014 foi o mote para as discussões e tensionamentos existentes no interior deste coletivo. Ao mesmo tempo em que se produzia este material, casos de violência aconteceram e mobilizaram a discussão sobre posicionamento público e crítica à atuação policial, que em diferentes momentos foi marcada pela dimensão da moralidade. Minha intenção é mostrar que a despeito da existência de uma brecha para a construção de uma crítica ao programa das UPPs, a veiculação pública de um discurso contrário à “pacificação” estava marcada pela polarização entre ser a favor ou contra o tráfico.

Por fim, mostro como esse debate muda radicalmente com a continuidade dos casos de homicídio em Manguinhos. Especialmente as mortes ocorridas em outubro de 2013 e maio de 2014 trouxeram para este cenário um novo ator: as mães de vítimas de violência. Através delas, foi possível a produção de um discurso abertamente contrário à “pacificação” para dentro e para fora de Manguinhos, que balizou as novas estratégias de atuação do FSM e contribuiu para a modificação da imagem da “pacificação” junto aos demais moradores.

5.2 Rotina em território “pacificado”: o caso das reuniões comunitárias

Após a inauguração das bases da UPP em Manguinhos, uma na favela Vila Turismo e, posteriormente, outra na favela Nelson Mandela (Mandela 1) – esta última incorporando ao seu território de patrulhamento a favela do Arará, no início da Rua Leopoldo Bulhões¹⁴² –, o primeiro procedimento adotado pelas forças policiais seguiu o padrão já reconhecido em outras

¹⁴² A resolução SESEG de nº 678 de 22 de maio de 2013 autorizou a criação da UPP Arará/Mandela, que foi inaugurada no dia 06 de setembro de 2013, seis meses após a base instalada em Vila Turismo. Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/ResolucaoSeseg676Upp.pdf e <https://www.upprj.com/>. Acesso em: 20 jan. 2016.

favelas: a organização de reuniões comunitárias para dar início ao trabalho de mediação entre os serviços públicos e a população.

Organizadas pelo comando das UPPs, estas reuniões acontecem nos territórios “pacificados” desde 2011, sendo a favela do Batan a primeira a realizar esse tipo de experiência. Davies (2013) analisou 14 reuniões realizadas pelas UPPs em quatro favelas distintas, dentre elas Manguinhos, para demonstrar as diferenças e semelhanças nos rituais ocorridos em cada reunião.

O autor, que parte do pressuposto de que nestas reuniões as falas possuem efeitos de atos performativos, demonstra o quanto estes eventos contribuem para a legitimação do controle policial e para a atuação dos órgãos públicos e privados nas favelas. Apesar de não serem realizadas em todas as favelas com UPPs, as reuniões comunitárias são compreendidas como uma diretriz a ser seguida por todos os comandos das unidades policiais (DAVIES, 2013, p. 7).

Uma das dimensões performáticas relatadas por Davies durante o acompanhamento das reuniões é o papel simbólico do comandante das UPPs, figura com centralidade política na reunião e que exerce papel disciplinador, pelo fato de intervir nos conflitos que aparecem nestes encontros e indicar “modos de ser e fazer”, especialmente para os moradores (DAVIES, 2013, p. 10).

Como características comuns destas reuniões, Davies aponta cinco elementos: organização das reuniões feita pela comunicação social das UPPs; finalidade de aproximar os agentes públicos, privados e comunitários; participação das associações de moradores nas reuniões; reuniões coordenadas e protagonizadas pelos respectivos comandantes de cada unidade policial; o discurso que fundamenta a realização das reuniões está pautado em princípios “progressistas”, isto é, que visem à melhoria de vida dos moradores e a regulação da ordem local.

Das considerações feitas por Davies, aquela que aparece como mais relevante para a análise aqui proposta é a comparação entre as reuniões comunitárias da UPP do Batan, que ocorrem desde 2011, e aquelas realizadas em Manguinhos, onde foi iniciado em 2013 esse processo. Os achados do autor mostram que no Batan a experiência das reuniões comunitárias foi bem aceita pelos moradores e conseguiu a adesão de diferentes agentes. Contudo, ao longo do tempo, a fala dos atores locais passa a reverberar a ideia de que a relação com a UPP não resultou em ganhos políticos para o local, gerou pouca efetividade na resolução dos problemas e resultou na perda das atribuições das associações de moradores (DAVIES, 2013, p. 16).

Em Manguinhos, pelo fato das reuniões serem realizadas no momento de intensificação das críticas sobre suas falhas do programa, as falas contrárias ao papel de mediação e ao

controle exercidos pela polícia foram muito mais incisivas. Feitas por pessoas desvinculadas das associações de moradores, estas falas denunciavam a postura autoritária da polícia e salientavam a existência de um diálogo anterior com o poder público, portanto sem a necessidade da mediação policial, o que para estes moradores significava um processo de “militarização das políticas públicas” (DAVIES, 2013, p. 17).

Os discursos reproduzidos por Davies corroboram meus registros de pesquisa. Integrantes do FSM participaram da segunda reunião realizada pelo comando da UPP, ocorrida em junho de 2013¹⁴³. Nesta ocasião, duas questões foram predominantes: as explicações do comandante sobre a morte de um jovem no mês de março daquele ano, durante uma abordagem feita por policiais da UPP na favela de Vila Turismo, e o papel de mediação atribuído à polícia para resolução dos problemas dos moradores em relação aos serviços básicos prestados em Manguinhos.

Sobre a primeira questão, faço neste momento algumas considerações, contudo pretendo me deter sobre ela na seção deste capítulo “*As mortes que viraram “casos”*”, quando abordo os casos de homicídios que ocorreram em Manguinhos. Neste momento, importa dizer que a morte do jovem Mateus Oliveira Casé, de 16 anos, dois meses após a instalação da base da UPP Manguinhos gerou impactos sobre a organização das reuniões comunitárias, tanto que de acordo com o capitão Martins, responsável pela UPP Manguinhos, este foi um dos motivos para que esta segunda reunião demorasse mais de dois meses para ser realizada¹⁴⁴.

Ao iniciar a reunião com este assunto, o capitão fez questão de apresentar a versão da polícia para a morte do jovem. De maneira geral, ele procurou desmentir a informação de que o jovem teria morrido pelo uso da pistola *taser*, que dispara choque elétrico. Segundo ele, essa informação “mentirosa”, veiculada por uma emissora de televisão, teve o objetivo de manchar a imagem da UPP, pois as informações contidas nos laudos de perícia, bem como a versão de seus policiais, não condiziam com a denúncia de que houve uma ação truculenta ou irregular.

¹⁴³ Obtive estas informações através dos relatos feitos nas reuniões do FSM e de gravações de vídeo feitas por um de seus participantes presente na reunião, que gentilmente me permitiu utilizar o seu registro. Cabe ainda dizer que durante estes três anos de “pacificação” em Manguinhos não consegui participar de nenhuma reunião comunitária, isto porque tais reuniões continuaram a acontecer de maneira intermitente. Em dezembro de 2015 obtive a informação de que uma reunião comunitária seria realizada no Centro de Referência da Juventude. Ao chegar ao CRJ soube que a reunião havia sido transferida para outro lugar, mas as coordenadas para chegar neste novo local eram imprecisas, o que me fez desistir de tentar encontrá-lo.

¹⁴⁴ Além da realização destas reuniões, agentes da então denominada UPP Social passaram a frequentar diversos espaços locais, inclusive as reuniões do FSM, para apresentar suas atividades de trabalho e convocar os grupos para a criação de um fórum das UPPs, espaço que nunca foi concretizado. De acordo com Davies (2013, p. 11), estes fóruns começaram a ser realizados em 2011, pela equipe do programa UPP Social, quando a sua gestão passa a estar a cargo da prefeitura, sendo realizado em várias localidades com UPP. O último, realizado na Rocinha, aconteceu em novembro de 2012.

Após dar esta justificativa, que foi extremamente detalhista, houve algumas falas que contrariaram a argumentação do capitão. Contudo, a morte do jovem não seguiu como pauta da reunião porque os demais participantes, especialmente os presidentes de associações de moradores, pressionaram para que o tema de reunião continuasse a ser o papel de mediação exercido pela polícia.

Como já foi descrito por Davies (2013), nesta reunião foi possível notar a centralidade atribuída à figura do comandante da UPP. Posicionado a frente da população num esquema semelhante a um palco, capitão Martins fez um discurso inicial onde explicava a finalidade da reunião. De acordo com ele, a polícia estava disposta a ouvir e tratar de qualquer assunto de interesse dos moradores, isto porque, “qualquer problema que a comunidade tenha vai intervir direta ou indiretamente na segurança”. Além disso, o capitão reafirmou a intenção da polícia servir como mediadora na relação com os responsáveis pelos serviços prestados em Manguinhos:

A nossa ideia, reafirmo, é servir como um facilitador dessa comunicação, e em alguns casos, por que não, até ensinar o caminho das pedras mesmo. Se eventualmente alguém quer reclamar de alguma coisa e não sabe qual é o caminho, não é conosco, mas a gente pode sim servir como um canal e ligar os dois pontos [...] e a partir desse momento, você já tendo aquela ligação, o contato direto, a UPP torna-se dispensável” (Capitão Martins – 2ª reunião comunitária da UPP – junho de 2013).

A questão sobre qual seria a necessidade de ter a instituição policial como mediadora dos conflitos e do diálogo com as demais instâncias do poder público foi debatida nesta reunião através do argumento já exposto da existência de contatos anteriores com outras instâncias do poder público, mas também pela comparação com outros bairros da cidade, onde a polícia não exerce esse papel. Estes mesmos moradores denunciaram a existência de um comportamento abusivo por parte dos policiais contra mulheres¹⁴⁵.

Portanto, por mais que ao final o capitão afirme que a polícia militar esteja no território para servir como “mais um facilitador” e que não há problema algum nesse procedimento, a fala dos participantes do FSM dizia exatamente o contrário. E até mesmo na fala daqueles que não se colocavam contrários ao papel de mediação exercido pela polícia, como os presidentes das associações de moradores, os problemas relacionados à atuação da polícia, tanto nas abordagens de rotina, quanto no seu papel de mediação, apareceram. A esse respeito, a fala de um presidente foi exemplar:

[...] quem está aqui somos nós. Ele [os policiais] vem executar um trabalho capitão, é isso que tem que ficar claro. Na verdade, é uma questão de adaptação de quem vem, e como a gente administra isso, é meio complicado pra todo mundo que tem uma

¹⁴⁵ Segundo fala de um participante da reunião “jovens mulheres sendo constrangidas por policiais da UPP com falas do tipo ‘se fosse bandido você me dava mole’”.

forma [diferente] de pensar, então a gente tem que trabalhar isso melhor. A gente vem tentando fazer essa reunião com senhor, o senhor trata a gente muito bem, graças à Deus, mas a gente tem que avançar nessas reuniões porque o morador vem até a gente. Muitas vezes o morador não vai até vocês, porque eles têm medo. Mas a gente também tem medo, o papo é reto, mas a gente vai, a gente tem que ir mesmo, não tem outro jeito [várias pessoas se manifestam concordando com a fala] ... Mais uma outra coisa que eu tenho que falar, essa questão de falar “se fosse traficante dava mole” existe porque eu já ouvi. Essa questão de pegar o telefone do morador, isso é invasão de privacidade. O policial, ele sabe da lei. Se o morador não sabe, ele sabe, mas ele impera pela farda que ele está [usando], consegue persuadir pela farda que ele está e por ser policial. Tá errado! E essa coisa da abordagem, a gente tem que rever isso sim, capitão. Eu sou testemunha, eu estou lá no campo de futebol, eu já vi certas situações que são lamentáveis [...]. Ah, e a questão dos eventos. Capitão, a questão cultural do território, é nossa, foi produzida aqui, seja uma capoeira, a questão do hip-hop, do funk. A gente não tá pedindo aqui nenhuma coisa nova, é questão de integração mesmo. A gente sabe que o senhor cria flexibilidade, o senhor já mostrou isso, mas flexibiliza mais... abre mais seu coração pra gente [vários participantes riem e batem palmas]. (Presidente de associação de moradores – 2ª reunião comunitária da UPP – junho de 2013).

Portanto, reafirmando a tese do processo de militarização da vida, é visível o quanto a presença policial impactou as rotinas dos moradores, especialmente por estabelecer e exigir destes um comportamento que se adeque a normas e posturas diferentes da sociabilidade local. É possível ver também que as críticas à atuação da UPP existem, ainda que elas sejam suavizadas pelo capitão e pelos presidentes das associações de moradores e tratadas como parte de um processo de “adaptação”.

A mediação policial continuou a ser debatida na reunião através de outros argumentos. Além daquele que afirma que em Manguinhos já existia um diálogo anterior à UPP com outras instâncias do poder público, como já exposto por Davies (2013), a comparação da atuação policial nas favelas e em outros bairros da cidade foi mobilizada como um argumento contrário a essa mediação:

Quando as pessoas me perguntam na rua né, lá fora [da favela] “você preferia o quê, antigamente ou agora?”. Não, eu preferia meu território. Como o senhor diz que os direitos são iguais, lá fora, como é em Copacabana, zona Sul, o policial faz o seu o seu papel. Quando tem uma coisa lá sobre educação, quem vai estar lá é a secretaria de educação pra responder, entendeu? É isso que a gente exige [...]. Então a gente quer que o senhor seja mais um. Mas que realmente cada órgão competente, que possa nos dar resposta, esteja presente, senão continua na mesma coisa. (Fala de moradora de Manguinhos – 2ª reunião comunitária da UPP – junho de 2013).

Existe uma resolução chamada “resolução 013” que está sendo discutida na secretaria de segurança e que prevê essas coisas ligadas aos eventos e o secretário Beltrame continua usando aquela coisa do Zuenir Ventura de que a cidade é partida, e nós favelados entendemos que essa cidade não é partida, por que nós construímos essa cidade tal qual qualquer morador, seja daqui ou da zona Sul, o que diz pra mim que qualquer evento que eu queira fazer no meu território não deve ser solicitado ao Capitão Martins ou a qualquer outro capitão no controle do território. Ah, eu preciso fechar uma rua, então a minha solicitação formal deve ser feita à prefeitura do Rio de Janeiro, como em qualquer parte dessa cidade. (Fala de morador de Manguinhos – 2ª reunião comunitária da UPP – junho de 2013).

Ainda que já nesse início fossem feitas críticas abertas à postura adotada pela UPP e seus impactos no cotidiano dos moradores, elas não adquiriram forças para serem legitimadas pelo conjunto da população. Tal como descrito por Menezes (2015, p. 333), a “rotinização” das UPPs vem acompanhada do “silenciamento” da crítica, o que faz com que as denúncias relacionadas às arbitrariedades policiais sejam minimizadas. Meus achados de campo mostraram que esse aspecto se reproduziu localmente durante os primeiros meses da “pacificação” em Manguinhos.

Durante esse período, as críticas a respeito da abordagem policial foram invisibilizadas ou minimizadas por pelo menos três motivos. O primeiro é a dificuldade de encontrar legitimidade e reverberação para estas críticas junto aos próprios moradores, que impactados pelo fim dos constantes tiroteios, minimizam as violações cometidas pela polícia. O segundo, que complementa o primeiro, é a ideia de que este momento da “pacificação” corresponde a uma etapa de “adaptação” da polícia no território, e que, portanto, as arbitrariedades relatadas nesse momento inicial tenderiam a não ocorrer com o passar do tempo. O terceiro motivo, que perdurou por mais tempo como argumento mobilizado pelos moradores, e que por isso considero como o mais importante, foi o aspecto moralizante do debate, especialmente através das falas que reificavam a visão polarizada da escolha entre o tráfico e polícia, aspecto que nesta reunião aparece na fala da moradora quando relatou que precisou responder se preferia a favela antes ou depois da “pacificação”.

Internamente ao FSM, esse é o aspecto do debate que ganhou maiores proporções com o acirramento das críticas às UPPs. Ele aparece especialmente durante o processo de construção de uma cartilha de segurança pública do Fórum Social de Manguinhos, ideia que surgiu logo nas primeiras reuniões do grupo após a ocupação militar, e que se desdobrou em diversas reuniões, debates e atividades até a sua finalização.

Nas próximas seções, apresento como a crítica pública contrária à UPP se desenvolveu em Manguinhos. Primeiro, através do debate sobre a cartilha de segurança pública, dando ênfase para a dimensão da moralidade presente no seu processo de construção, e depois, a partir dos casos de homicídios cometidos por policiais da UPP de Manguinhos.

Estas duas dinâmicas aconteceram simultaneamente e geraram impactos mútuos. Cada novo caso de morte modificou a forma de atuação e o discurso dos participantes do FSM sobre a atuação policial, aspecto visível principalmente durante os debates sobre a cartilha de segurança pública. Além disso, após os episódios de mortes, as mães das vítimas se destacaram como atores chaves para gerar uma inflexão sobre a forma de atuação e posicionamento crítico deste coletivo sobre a “pacificação”.

5.3 Alcances e limites da crítica à violência policial

Antes de descrever como se deu o processo de construção da crítica pública à UPP em Manguinhos é importante demonstrar de que forma este programa de segurança pública foi perdendo legitimidade ao longo do tempo e atualmente já é publicamente tratado como um programa em decadência.

Menezes (2015) propõe em sua tese de doutorado a formulação de uma “sociologia da crítica às UPPs”. Por meio desta análise, ela mostra como determinados acontecimentos foram desfazendo ao longo do tempo o consenso em torno das UPPs, e, por conseguinte, possibilitando a existência de uma crítica pública. Para o caso em análise, trazer à tona esse processo é importante, pois localiza o contexto no qual as críticas sobre a “pacificação” formuladas em Manguinhos aparecem, além de ser importante para compreender as motivações que levaram à sua adesão e legitimação.

De acordo com a autora, entre 2007 e 2008 havia um consenso generalizado de que a violência urbana era um problema sem solução no Rio de Janeiro. A política de enfrentamento, de “guerra às drogas”, já dava sinais de que continuava a ser uma estratégia contraproducente e de que não resolvia o problema do domínio territorial do tráfico de drogas (MENEZES, 2015, p. 321). Nesse contexto, o programa das UPPs apareceu como respostas a estas críticas. Em pouco tempo o programa conseguiu ampla base de sustentação dentro do governo e junto dos setores empresariais e da grande imprensa, além de ter conseguido se estabelecer para o conjunto da população como principal solução para o problema da violência urbana.

Menezes aponta que os pesquisadores acadêmicos tiveram importante papel na construção dessa imagem inicial de sucesso do programa através da divulgação de dados e pesquisas que validavam o “consenso de que as UPPs eram o melhor projeto de segurança instituído nas últimas décadas” (MENEZES, 2015, p. 322)¹⁴⁶.

Assim, entre 2009 e 2010 se consolida a imagem de sucesso do programa de “pacificação”. As críticas que existiam contra a política de enfrentamento arrefecem e aquelas que surgem durante o início do programa, são minimizadas. De acordo com Menezes “esse novo projeto de policiamento, ao menos em seus primeiros anos, produziu uma zona de indeterminação para a qual novas críticas ainda não possuíam ancoragens inteligíveis”

¹⁴⁶ O desarmamento do tráfico, a diminuição dos episódios de tiroteios, a redução dos casos de arbitrariedade policial e, de forma mais impactante, a redução drástica dos casos de homicídios, além da queda no número de autos de resistência, a maior liberdade de circulação dos moradores de favelas e a ampliação das expectativas positivas a respeito da segurança pública, são resultados que de acordo com Menezes (2015, p. 323), aparecem nas pesquisas que colaboraram para a construção do consenso em torno das UPPs.

(MENEZES, 2015, p. 326). Neste período ocorre o processo, já citado anteriormente, de “silenciamento da crítica” (MENEZES, 2015, p. 329), que corresponde à consolidação pública do programa.

A partir de 2011 ocorrem dois processos simultâneos. As UPPs passam pelo momento de “rotinização”, isto é, expansão das UPPs para novas favelas e baixa ressonância das críticas que moradores de algumas favelas já faziam, mas que não alcançavam visibilidade pública. Já em meados desse mesmo ano, começam a surgir as primeiras notícias de tiroteios nas favelas “pacificadas”, episódios que se intensificam durante o ano de 2012, quando as UPPs começam a ser instaladas em favelas maiores como o Alemão e a Rocinha (MENEZES, 2015, p. 338).

Casos de corrupção, ataque e morte de policiais começaram a acontecer nesse período que tem início em 2011 e se intensifica em 2012. De acordo com Menezes (2015), esses acontecimentos obrigaram os governantes a justificar publicamente a existência do programa já no final de 2012, mas o ápice desse processo ocorre em 2013, quando o programa completa cinco anos.

Fatores como as manifestações do mês de junho, que possibilitaram uma crítica mais ampliada sobre a atuação policial, e a morte do pedreiro Amarildo de Souza, em julho de 2013 na favela da Rocinha, foram cruciais para que ocorresse a “polarização” da crítica sobre as UPPs. A morte de Amarildo virou o símbolo maior da falha do programa e motivo público para um posicionamento contrário à sua manutenção. De acordo com Menezes a polarização da crítica se manifestou da seguinte forma:

Os representantes do Governo e os apoiadores mais entusiasmados das UPPs, a partir de julho de 2013, reconheceram publicamente que, embora o projeto tivesse muitas qualidades, ele deveria sofrer ajustes. É interessante notar que eles passaram a contra-atacar quem criticava a polícia dizendo que esse tipo de crítica estava colaborando diretamente para o (re)fortalecimento dos traficantes cariocas. E associavam, assim, o rearmamento da crítica às UPPs ao rearmamento do tráfico (MENEZES, 2015, p. 344).

Seguindo com o processo analítico de uma sociologia da crítica às UPPs, Menezes (2015) argumenta que mesmo com visíveis falhas do programa, ainda predominava a ideia de que era necessário reformar a UPP ao invés de decretar o seu fim, ainda que os índices de criminalidade tenham voltado a subir no período e a crítica contra as UPPs ganhasse cada vez mais adesão¹⁴⁷.

¹⁴⁷ “Um sinal disso foi que na campanha eleitoral de 2014, nenhum dos candidatos a governador (inclusive Pezão que já era o atual governador naquele momento) defendeu o fim das UPPs. Todos defenderam que o projeto deveria sofrer modificações e ser aprimorado” (MENEZES, 2015, p. 347). Neste período chegou a surgir uma articulação de moradores de favelas em torno do tema da violência. A prisão de Rafael Braga durante as manifestações de junho de 2013 também passou a ser um símbolo de luta contra a violência policial e contra o

A conjuntura em que se inicia a rotina da “pacificação” em Manguinhos também reproduz aspectos da polarização do debate em torno das UPPs. Como explicitado no capítulo anterior, as falas dos representantes do governo e da segurança pública demonstraram preocupação com a fragilização do programa e com as falas que tratavam as suas falhas como motivos para descartá-lo e não para defender o seu aperfeiçoamento¹⁴⁸.

A iniciativa de transformar as UPPs em uma política de Estado também contribuiu para garantir maior legitimidade pública ao programa. Contudo, a conjuntura que se estabeleceu em finais de 2015 e no primeiro semestre de 2016 aprofundaram a crise do programa e possibilitaram a consolidação da imagem de crise da “pacificação”.

A crise financeira do estado do Rio de Janeiro está entre os fatores que contribuíram para veicular a ideia de falência do programa. Nos primeiros meses de 2016, processos como a greve dos profissionais da educação e funcionários públicos, as ocupações das escolas e o aumento da precariedade nos atendimentos em hospitais públicos intensificaram as críticas à gestão do governo do estado e contribuíram para que o secretário de segurança pública, José Mariano Beltrame, fizesse declarações que demonstravam a dificuldade em dar continuidade à instalação de novas bases da UPP. Em matéria veiculada pelo portal G1 no dia 7 de março de 2016¹⁴⁹, o secretário reconhece que a crise financeira é um fator que prejudica as ações da segurança pública:

Seria leviano da minha parte dizer que isso [crise financeira] não prejudica [a política de segurança]. Claro que prejudica. Se eu te disser que o seu salário vai ser reduzido, obviamente isso vai ter um impacto na vida de qualquer um de nós. Mas eu acho que essa demanda não é minha. Essa demanda é da Secretaria de Fazenda, essa demanda é da Seplag [Secretaria de Planejamento], essa demanda é da Casa Civil. Se chegar o dinheiro na secretaria, tudo vai funcionar, vou pagar quem tem que ser pago. Se não chegar na secretaria, obviamente eu não vou poder fazê-lo. Isso não depende de mim (Trecho da reportagem do portal G1, de 07/03/2016).

Nesta mesma matéria, o secretário destaca que o orçamento previsto é suficiente para dar continuidade ao programa das UPPs, ainda que afirme ter recebido parte deste recurso. Duas semanas depois, o secretário fez uma nova declaração completamente diferente da anterior. No dia 21 de março, ele anunciou que a instalação da UPP no complexo de favelas da Maré, prevista para o mês de março e esperada como uma das principais ações prévias aos jogos

racismo para diferentes movimentos e organização, ainda que não esteja diretamente relacionada a uma crítica à UPP. É possível encontrar informações sobre o caso de Rafael Braga acessando este link, disponível em: <https://goo.gl/9xdJCN>. Acesso em: 13 mar. 2016.

¹⁴⁸ Faço aqui referência às falas do Coronel Erir Ribeiro e do secretário de segurança pública José Mariano Beltrame, já descritas nas páginas anteriores desta tese.

¹⁴⁹ “Beltrame reconhece que crise financeira compromete segurança”. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/03/beltrame-reconhece-que-crise-financeira-compromete-seguranca.html>. Acesso em: 27 mar. 2016.

olímpicos de 2016, não ocorreria mais esse ano: “Nós vamos, exatamente, usar estes efetivos [que seriam utilizados na Maré] no sentido de consubstanciar e consolidar vitórias que já temos historicamente”, declarou Beltrame¹⁵⁰.

Além do aumento dos casos de homicídios em áreas com UPPs¹⁵¹, uma série de episódios de tiroteios com vítimas fatais aconteceram durante os primeiros meses de 2016. Apenas entre fevereiro e março deste ano contabilizei cerca de 20 episódios de tiroteio com casos de morte em diferentes favelas da cidade¹⁵².

A situação chegou ao extremo na primeira semana do mês de abril, mais especificamente no dia 4, quando várias operações policiais aconteceram simultaneamente. Como resultado, cinco pessoas foram assassinadas em Acari¹⁵³ e um homem morreu em Manguinhos¹⁵⁴. Em virtude desses fatos, moradores de diferentes favelas se reuniram para articular ações conjuntas de enfrentamento a esse quadro de intensificação de tiroteios, que atingiu indistintamente áreas com ou sem bases da UPP, e em diferentes bairros da cidade, incluindo a zona Sul, onde até então esses episódios quase não ocorriam¹⁵⁵.

Estes fatos demonstram que o discurso sobre as UPPs como um projeto viável para enfrentar o problema da violência urbana desapareceu definitivamente a partir do primeiro semestre de 2016. Feitas estas considerações, descrevo como a crítica à UPP foi construída pelos moradores de Manguinhos.

¹⁵⁰ “UPP na Favela da Maré no Rio não será feita neste ano, diz Beltrame”. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/03/upp-na-favela-da-mare-no-rio-nao-sera-feita-neste-ano-diz-beltrame.html>. Acesso em: 22 mar. 2016.

¹⁵¹ Na comparação entre 2014 e 2015, o Instituto de Segurança Pública afirma ter havido um aumento de 55,3% nos casos de homicídios, ainda que este número seja menor do que os dados de 2008, ano do início do programa. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2015-11-16/mortes-em-favelas-com-upp-aumentam-em-553.html>. Acesso em: 22 mar. 2016.

¹⁵² Este número é resultado de um mapeamento exploratório baseado em notícias de jornais. Os moradores de favelas com os quais tenho contato enfatizam que os números de episódios de tiroteio e de vítimas fatais são muito maiores, porém não são publicizados pelos meios de comunicação.

¹⁵³ “Operação da polícia deixa cinco mortos em Acari, no Rio”. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-04/operacao-da-policia-deixa-5-mortos-em-acari-no-rio>. Acesso em: 12 abr. 2016.

¹⁵⁴ João Batista Soares de Souza, de 29 anos, morreu com um tiro na cabeça enquanto tirava uma cadeira de bebê da janela. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/04/homem-morre-durante-tiroteio-em-operacao-da-pm-em-manguinhos-rio.html>. Acesso em: 12 abr. 2016.

¹⁵⁵ Acompanhei esta primeira reunião por motivos de trabalho, porém, como este processo está em curso, não há possibilidades de dar mais informes sobre ele no escopo dessa tese.

5.4 Entre a moralidade e a crítica

O Fórum mudou muito, porque expande a possibilidade de atuação quando a gente tá falando de Estado, né. Porque lidar com o tráfico é outra coisa, é de outro jeito, a gente acaba se omitindo mesmo, vamos dizer assim. Porque não tem o que fazer, ou é isso ou todo mundo morre, simples assim (Trecho de entrevista realizada com participante do Fórum Social de Manguinhos).

Após a ocupação militar de Manguinhos, em outubro de 2012, e as incertezas que emergiram nas diversas reuniões organizadas pelos grupos e instituições existentes no território, o FSM iniciou o processo de construção de um material que pudesse contribuir para que a população de Manguinhos soubesse como agir nesse novo contexto. A ideia de organizar uma cartilha de segurança pública surgiu nas primeiras reuniões que ocorreram após a ocupação militar, mas a proposta ganhou concretude durante o ano de 2013.

Inicialmente, os participantes do FSM pensaram em produzir uma série de cartilhas que pudesse abordar os temas considerados como os mais relevantes pra a população de Manguinhos – saúde, habitação e segurança pública –, sendo a segurança pública o primeiro a ser abordado em virtude dos acontecimentos recentes. Uma das primeiras ações feitas pelo FSM para iniciar a construção da cartilha foi a realização de reuniões com grupos e organizações de outras favelas que haviam produzido material parecido, sendo elas “pacificadas” ou não.

Assim, no mês de abril de 2013, duas reuniões foram realizadas com esse intuito: uma com a organização Justiça Global, e outra com representantes do Observatório de Favelas, organização com sede no complexo de favelas da Maré, e do coletivo Visão da Favela, que fica no morro Santa Marta. Detenho-me na descrição desta última reunião, por ter sido aquela que trouxe mais elementos para a definição do tipo de material produzido pelo FSM.

De maneiras distintas, as duas organizações que estiveram nessa reunião tinham como objetivo informar os moradores sobre os procedimentos policiais adequados e formas de atuação em caso de violação de direitos. A experiência do Observatório de Favelas pretendeu ser uma iniciativa prévia à “pacificação” da Maré. O acontecimento que levou à mobilização para construção do material, que integra uma campanha chamada “Somos da Maré e Temos Direito” foi o lançamento, por um helicóptero do BOPE, de panfletos sobre a favela, com os seguintes dizeres: “a sua comunidade está sendo pacificada”¹⁵⁶. Diante das incertezas que esse fato gerou, uma reunião foi organizada na Maré com moradores e o próprio BOPE, e foi nela que a sugestão de produzir um material informativo apareceu.

¹⁵⁶ “BOPE distribui panfleto na Maré por helicóptero e assusta moradores”. Disponível em: <http://www.renajorp.net/bope-distribui-panfleto-na-mare-por-helicoptero-e-assusta-moradores-veja-reproducao/>. Acesso em: 22 mar. 2016.

Com apoio das organizações Anistia Internacional e Redes da Maré, o Observatório de Favelas produziu dois tipos de materiais: um panfleto dobrável, com foco sobre a abordagem policial em dois locais distintos – na rua e em casa – e um adesivo para ser colado na porta das casas e que tratava da invasão de domicílio, prática considerada pelos moradores um dos principais problemas da abordagem policial¹⁵⁷, e que trazia como informação adicional a referência à Corregedoria da Polícia Militar como espaço de denúncia.

De acordo com a representante do Observatório de Favelas, Raquel Willadino, a intenção desse adesivo foi fazer um material dirigido para os policiais, mas que demonstrasse que os moradores estavam informados sobre seus direitos.

A experiência desenvolvida no Santa Marta partia de outro contexto, onde a UPP já estava presente e não houve um anúncio prévio da “pacificação”, até mesmo por ser a favela pioneira desta política de segurança pública. A ideia de fazer uma cartilha surgiu logo após a instalação da UPP, no final de 2008, em virtude de atitudes ilegais dos policiais relatadas pelos moradores. De acordo com o representante do Coletivo Visão da Favela, Rapper Fiell, todo o processo de construção da cartilha durou nove meses e contou com a participação da população.

Toda a cartilha do Santa Marta é ilustrada com desenhos feitos por artistas locais, e traz textos sobre abordagens com diferentes grupos – jovens, negros, LGBTs –, os procedimentos que devem ser feitos na delegacia, informações necessárias para fazer uma denúncia e contatos de organizações, instituições e coletivos defensores de Direitos Humanos.

Depois de finalizada, a cartilha foi lançada com a presença de várias representações, dentre elas, presidentes das associações de moradores, Ongs e representantes da Comissão de Direitos Humanos da ALERJ. De acordo com Fiell, representantes da UPP também foram chamados para participar da mesa de lançamento, mas não compareceram. Ele também deu muita ênfase às possíveis represálias que podem surgir com o lançamento de um material desse tipo, pois logo depois do lançamento da cartilha ele relatou ter sido preso “por motivações políticas”¹⁵⁸.

A partir da apresentação destas duas experiências, o FSM começou a pensar na construção da sua própria cartilha, processo que acabou se assemelhando mais à experiência do

¹⁵⁷ As informações sobre a campanha podem ser encontradas na página da Anistia Internacional (disponível em: <https://anistia.org.br/campanhas/somos-da-mare-e-temos-direitos/>. Acesso em: 22 mar. 2016) e os materiais podem ser acessados na página da empresa responsável pelo projeto gráfico (disponível em: <http://www.morula.com.br/ideias/projeto/somos-da-mare-e-temos-direitos>. Acesso em: 22 mar. 2016).

¹⁵⁸ De acordo com Fiell, durante a realização de um evento cultural num bar dentro da favela, a polícia chegou desligou o som, e por ter argumentado que esse não deveria ser o procedimento da polícia, foi preso por desacato à autoridade. Foi preso e espancado, e enquanto era levado para a delegacia, os policiais diziam “cadê sua carteira pra te proteger?”, em referência a um crachá utilizado pelo militante que o definia como defensor de Direitos Humanos.

Santa Marta. No entanto, o FSM desenvolveu um método específico para definir quais informações seriam mais relevantes constar na cartilha: a realização de rodas de conversa.

Esta estratégia teve o intuito de revelar na prática uma sensação que existia entre os participantes do FSM, isto é, a de que alguns grupos sofriam mais com as abordagens policiais do que outros, especialmente as mulheres, os negros e os jovens. Após algumas reuniões, um roteiro de questões foi elaborado e as rodas de conversa foram marcadas.

Nos meses de julho e agosto de 2013 foram realizadas duas rodas de conversa, uma com um grupo de jovens que fazia parte de um projeto desenvolvido na Fiocruz e outra com mulheres participantes da Organização Mulheres de Atitude (OMA). Esta experiência contribuiu para ratificar a percepção de que jovens e mulheres são grupos que sofrem as abordagens mais truculentas da polícia. Participei diretamente da organização destas atividades, ajudando na construção do roteiro de perguntas e na realização da roda de conversa com mulheres.

Eles entram na casa da gente e pedem nota fiscal [dos equipamentos]; eles não podem fazer isso (Jovem do sexo masculino - Roda de conversa com jovens – julho de 2013).

Um dia eu saí e estava com os olhos vermelhos de tanto chorar. Os policiais me revistaram, me passaram a mão e queriam me levar pra cabine, eu comecei a fazer um escândalo e eles acabaram me deixando ali e disseram que iam me deixar porque eu era legal (Jovem do sexo feminino - Roda de conversa com jovens – julho de 2013).

Porque parece que quando vem a UPP as coisas vão mudar, mas não muda. Tivemos o caso de uma menina no CHP2 que a mãe tem que buscar no ponto por que o policial mexe com ela (Roda de conversa com mulheres da OMA – agosto de 2013).

Através dessa experiência uma grande quantidade de práticas ilegais dos policiais chegou ao conhecimento do FSM, que de outra forma não teriam sido identificadas. Como mencionado anteriormente, nesse primeiro ano, a possibilidade de fazer com que relatos dessa natureza tivessem legitimidade era bastante pequena, principalmente pela sensação de segurança que a UPP traz com o fim dos constantes episódios de tiroteios.

Estas atividades também foram importantes porque ajudaram na construção da estrutura da cartilha. Várias frases ditas nestas reuniões foram reproduzidas na publicação, e serviram de insumos para os desenhos que ilustram algumas cenas de abordagem policial.

Em termos de estrutura, a cartilha do FSM foi desenvolvida a partir de três características, que correspondem aos dados resultantes destas rodas de conversa – idade, gênero e etnia. Além disso, uma das principais questões que surgiram durante de construção da cartilha foi o sentido de segurança pública que deveria ser apresentado, e foi através das discussões sobre essa questão que os tensionamentos a respeito das críticas à UPP começaram a surgir no interior deste coletivo.

A discussão sobre a moralidade da crítica à “pacificação” é um aspecto relevante para compreender os debates gerados nesse processo. Para tratar deste assunto, faço referência ao debate já proposto por Silva e Leite (2008) a respeito da percepção dos moradores de favelas sobre a violência policial e a violência criminal, e a forma como as mesmas impactam suas rotinas. Os autores abordam essa questão a partir da chave interpretativa que associa o discurso dominante sobre a violência policial, a produção de mitos e os rebatimentos sobre a interpretação da postura adotada pelos moradores de favelas.

Tomando a ideia de “metáfora da guerra” (LEITE, 2012) como mote interpretativo da violência urbana, os autores afirmam que a ela estão associados alguns mitos que sustentam os argumentos atualmente utilizados para o enfrentamento do problema da violência. Dentre eles está aquele que afirma haver o desligamento dos favelados da moralidade hegemônica, em razão da “convivência” ou “cumplicidade” com bandidos e traficantes.

Tal afirmativa permite tratar o tecido associativo no qual estão inseridos os favelados como um todo homogêneo, que legitima o uso da força de maneira indiscriminada, baseada na suposta recusa deliberada dos favelados em aceitar a legislação vigente no país: “uma forte convivência marcaria, portanto, as reações dos moradores de favelas com as redes criminosas sediadas nessas localidades, levando-os a buscar sua proteção e apoio, bem como a protegê-las da polícia” (SILVA; LEITE, 2008, p. 50), o que justificaria o uso ostensivo da força e a reificação da metáfora da guerra.

Ainda de acordo com os autores, no caso dos jovens moradores de favela, essa associação seria potencializada pela associação entre o fenômeno da juvenilização do tráfico e a imagem da juventude de favela como grupo de risco. Tanto a suposta aproximação do estilo de vida dos traficantes, quanto a adoção de políticas sociais pensadas na lógica de intervenção junto a um grupo potencialmente criminoso são elementos utilizados para intensificar a associação moral dos jovens moradores de favela com a criminalidade violenta.

Vale fazer uma breve discussão sobre os impactos das práticas ilegais da polícia no cotidiano dos moradores. De acordo com Silva e Leite (2008, p. 51), o arranjo interpretativo supracitado é o que justifica as práticas extraoficiais exercidas pelos policiais contra os moradores de favelas. No repertório dos moradores de favela que criticam a atuação policial, estas práticas são uma constante, e por este motivo, elas se convertem em elementos importantes para compreender os impactos na quebra das rotinas dos moradores, além de trazer outros elementos para o debate em torno da moralidade dos moradores de favelas e a suposta adesão ao crime.

Nos meus registros de pesquisas, as críticas às práticas ilegais da polícia são uma constante, e ainda que elas não tenham força para sustentar uma crítica pública contrária às UPPs, elas conseguem demonstrar os impactos que esta forma de atuação gera no cotidiano dos moradores.

N. fala de uma situação em que o policial entrou na casa de mãe que estava com a filha seminua e o policial invadiu a casa sem mandato. Conta que o policial disse que iria cagoetar que a PM bateu na porta da casa dela (pra que as pessoas do tráfico que estavam no entorno soubessem). N. diz que falou com os vizinhos, informando o que estava acontecendo, e dessa forma, ajudou a proteger a mãe de qualquer represália do tráfico e da chantagem do policial. “Por que o policial age como braço do Estado” (Relato colhido na roda de conversa com mulheres da OMA – agosto de 2013).

Não tô falando a favor do tráfico, mas tinha traficantes que respeitavam as pessoas, não faziam o que a polícia faz (Jovem do sexo feminino - Roda de conversa com jovens – julho de 2013).

No primeiro caso, a moradora procurou meios de lidar com a arbitrariedade policial de forma a minimizar seus impactos, atitude que não reverberou como um fato publicamente relevante. No segundo caso, a jovem estabelece uma comparação entre as atitudes de policiais e traficantes diante da experiência do convívio com os dois poderes armados.

Tais fatos, que são apenas uma amostra das práticas constantes dos policiais em favelas – invadir domicílio, impedir o direito de ir e vir, revistar constantemente moradores, etc. –, ratificam as hipóteses de Silva e Leite (2008, p. 73) quando dizem que a preocupação maior que leva os moradores de favelas a tecerem uma crítica contra a polícia incide mais sobre a quebra de suas rotinas do que sobre a truculência da polícia em si, quadro que só muda quando se refere ao direito à vida, como bem salientam os autores.

A atuação policial fora da legalidade é respaldada moralmente pela associação dos moradores de favelas com a criminalidade. Desse ponto de vista, tais práticas são identificadas como uma espécie de “mal menor” a ser suportado em nome da garantia do controle territorial. No entanto, elas potencializam a visão pejorativa da instituição policial e colaboram para a existência de comparações entre a atuação da polícia e dos traficantes na favela.

[...] havia uma coisa de saber quem era quem, que aquele coroa lá é pai de família, que aquela coroa é mãe de não sei quem, e com a polícia isso meio que acaba. A polícia ela não respeita as pessoas, ela trata todo mundo igual, todo mundo é bandido, todo mundo não presta, todo mundo tem relação com o tráfico. Tanto que a coisa dos filhos, sempre as grandes confusões acontecem quando um policial agride mãe de alguém. Se a mãe vai defender o filho e ele empurra ou ele xinga [...]. Então a polícia eu acho que ela tem isso, ela é um agente estranho, não conhece ninguém e ninguém conhece ela (Trecho de entrevista realizada com Berenice).

Neste ponto, retorno ao aspecto inicial da análise, isto é, a ideia de que os moradores de favelas possuem valores morais distintos do ordenamento oficial. Toda fala que compare os procedimentos adotados pela polícia com a prática dos traficantes é incluída nesta lógica

interpretativa, atitude que desconsidera a obrigatoriedade do convívio com essa configuração de poderes.

Assim, tanto as falas que comparem traficantes e policiais quanto as estratégias adotadas para conviver com os traficantes, que são distintas das adotadas em relação à polícia, contribuem para a legitimação desta visão sobre a moralidade dos favelados. Durante o processo de construção da cartilha de Manguinhos, essa argumentação apareceu algumas vezes, e esteve atrelada à defesa ou à recusa da política de “pacificação” e a possibilidade de realização de eventos.

Entre 2013 e 2015, o FSM realizou aproximadamente 12 reuniões específicas para a organização da cartilha, entre encontros para debater definição de segurança pública, reuniões com outros grupos de favelas, rodas de conversa e encontros de dia inteiro para produção do material. Algumas dessas reuniões foram impactadas pelos episódios de homicídios e a necessidade de dar respostas rápidas, seja através de notas públicas ou eventos, o que contribuiu para que as discussões sobre o tema da segurança pública, e, por conseguinte da cartilha, resultassem em episódios de tensionamentos.

A gente teve essa resistência de discutir isso mais a fundo enquanto o Fórum assumia esse posicionamento, de ser contrário... Por exemplo, a gente nunca disse que era contra a UPP, a gente veio dizer isso há muito pouco tempo, e mesmo assim ainda, pra mim, não tá muito claro que é uma posição do Fórum de dizer “olha somos contrários à UPP”, e aí dizer todos os motivos que a gente tem pra isso, até porque eu acho que a gente mesmo fica nesse conflito “tá somos contra a UPP, mas e aí, o que a gente tem pra botar no lugar né?”. Eu lembro que essa era a maior disputa dentro do Fórum, né, tinha esse bloco de pessoas que, não sei se eram a favor, mas que não queriam ser contra, e tinha um outro bloco se colocando contrário a essa forma de fazer política de segurança, acho que esse era o maior conflito interno. [...] Então a gente nunca, pelo menos na minha leitura, a gente nunca tomou de fato uma posição de “somos contrários à UPP e não somos nós que temos que pensar o que é que vem no lugar” (Trecho de entrevista realizada com participante do Fórum Social de Manguinhos).

Ratificando a fala acima, um desses episódios aconteceu durante uma reunião realizada em setembro de 2014, quando se discutia o posicionamento que o FSM deveria adotar ao falar publicamente sobre a UPP. Os assassinatos de dois jovens nesse período contribuíram para polarizar ainda mais os argumentos dos participantes desse coletivo. Nesta reunião, partes dos presentes se diziam abertamente contra a UPP e outros enfatizavam a necessidade de que para fazer esta crítica seria preciso criar propostas sobre o que deveria ser colocado no lugar como alternativa.

Os que defendiam um posicionamento contrário à UPP reafirmavam o argumento de que os moradores de favelas são obrigados a conviver com traficantes e que deles não se pode esperar outro comportamento, mas que seria inadmissível aceitar a mesma atitude da polícia, e

por isso seria possível dizer “eu não sei o que eu quero no lugar, mas eu sei que não quero UPP”, como afirmou um morador.

Os que defendiam a elaboração de propostas como condição para que as críticas à UPP pudessem ser feitas argumentavam que este procedimento serviria como forma de proteção para os moradores contra as falas que os identificassem como defensores do tráfico. A possibilidade de crítica à política de segurança pública passava novamente pela “moralidade duvidosa” dos moradores de favela, onde qualquer fala contrária à UPP que não tivesse um forte resguardo argumentativo, soaria como aversão aos parâmetros normativos da ordem social.

Um segundo episódio em que este tensionamento ficou patente aconteceu em maio deste mesmo ano. O FSM planejava fazer uma atividade de rua na localidade conhecida como Coréia, local onde mora a mãe de um dos jovens assassinados em Manguinhos. A sua incorporação ao FSM e o seu desejo de realizar uma atividade num dos locais mais estigmatizados de Manguinhos¹⁵⁹ foram as motivações para a construção dessa atividade.

Era de conhecimento de todos que nesta localidade as “bocas”, locais de venda de drogas pelos traficantes, tinham voltado a funcionar, o que necessariamente exigiria dos integrantes do FSM um procedimento bastante comum nas favelas, que é o comunicado da realização de qualquer atividade, quase que como um pedido de autorização. Este procedimento foi o motivo para que houvesse novamente divergências permeadas por argumentos associados ao retorno do domínio territorial do tráfico, ainda que com a presença da polícia, o que impôs novas considerações para a realização do ato.

Parte dos membros do FSM avaliou que diante desta necessidade seria mais adequado mudar o local da atividade; outra parte avaliou que falar com traficantes para a realização de eventos é uma prática comum e necessária em favelas, diante da possibilidade de algum mal-entendido, atitude que não pode ser feita com a polícia. A prática conhecida como “desenrolô”, isto é, a conversa com pessoas do tráfico, foi veementemente criticada pela proximidade que os membros do FSM acabaram tendo com a criminalidade.

Ambos os episódios aconteceram durante o processo de produção da cartilha e tiveram impactos sobre a discussão em torno da definição de segurança pública que deveria constar no material. Tal como descrito por Machado e Leite (2008), silêncio e obediência fazem parte dos cálculos dos moradores de favelas para responder as opressões dos traficantes, o que também

¹⁵⁹ A ausência de equipamentos públicos, a presença constante de traficantes e os episódios constantes de tiroteio neste local são argumentos utilizados pelos moradores para considerar esta uma das piores partes de Manguinhos. Dois dos três casos de morte que serão relatados a seguir aconteceram nas proximidades deste local.

inclui o “desenrolo”. No entanto, para parte dos integrantes do FSM, o diálogo com traficantes significaria a aceitação das práticas criminosas.

A ideia de que não se pode esperar comportamento diferente dos traficantes, e por isso a necessidade de saber conviver com eles, pressupõe uma atitude dos moradores que é completamente distinta daquela adotada em relação à polícia, já que a presença desta última permite a possibilidade da crítica. Na situação em análise, parte dos participantes do FSM entendia que a negociação com traficantes não seria mais do que um procedimento comum; para outra parte, esta atitude significava a aceitação das práticas criminosas.

Outros episódios marcaram esse processo, como o tiroteio ocorrido no dia 20 de março de 2014, quando o Capitão Toledo, então comandante da UPP de Vila Turismo, foi baleado na perna¹⁶⁰. No dia seguinte, moradores relataram que durante a noite os policiais da UPP agiram de maneira truculenta, numa clara atitude de represália, o que levou o FSM a produzir uma nota pública¹⁶¹, onde comparava a atitudes dos policiais com a dos traficantes:

Os relatos dão conta de violência física, por exemplo, uma jovem que voltava para casa após o fim do tiroteio, e recebeu um chute no tórax que segundo outra moradora “a jogou longe”; uma agente comunitária de saúde que estava na esquina de sua casa, além de ser xingada recebeu um tapa na cara e foi obrigada a voltar para casa. O Fórum Social de Manguinhos não aceita que moradores de favelas, que historicamente vivem violações contra a vida, também recebam um tratamento discriminatório e violento das instituições de segurança pública. O Estado não pode repetir com esta população comportamentos que deveria reprimir (Nota Pública do Fórum Social de Manguinhos “Somos todos(as) moradores de Favelas, temos fome de Direitos!”, de 26/03/2014).

Os ilegalismos presentes nas atitudes policiais continuaram a ser denunciados e problematizados no processo de construção da cartilha, finalizado em maio de 2015. O seu lançamento ocorreu durante uma atividade promovida pelo FSM na favela de Vila Turismo, que também serviu como lançamento de um documentário sobre a luta de uma das mães de vítimas de Manguinhos¹⁶².

O saldo destas atividades foi a progressiva construção de um posicionamento abertamente contrário à “pacificação”. Como mencionei anteriormente, a conjuntura de desmantelamento do consenso a respeito das UPPs colaborou para que a mudança de

¹⁶⁰ “Capitão da PM ferido em ataque à UPP Manguinhos agradece apoio”. Disponível em: <http://extra.globo.com/casos-de-policia/capitao-da-pm-ferido-em-ataque-upp-manguinhos-agradece-apoio-11943913.html#ixzz46clV7xZ>. Acesso em: 25 mar. 2016.

¹⁶¹ “Nota do Fórum Social de Manguinhos - Somos todos(as) moradores de Favelas, temos fome de Direitos!”. Disponível em:

<https://docs.google.com/document/d/1C0EHfyjrjS5yNWnw8EJLhDrtIus9uEFPDQC2AcQvupxA/edit>. Acesso em: 25 mar. 2016.

¹⁶² A cartilha contou com o apoio da Organização Não-governamental FASE e da Coordenadoria de Cooperação Social da presidência da Fiocruz. Disponível em: <http://fase.org.br/pt/acervo/biblioteca/manguinhos-tem-fome-de-direitos/>. Acesso em: 25 mar. 2016.

posicionamento do FSM ocorresse num curto espaço de tempo, mas sem dúvidas, os episódios de mortes e o surgimento das mães de vítimas como um novo ator foram o ponto de inflexão nessa transformação. Nesse sentido, apresento como estes casos foram importantes para modificar o posicionamento do FSM e gerar impacto sobre as opiniões dos demais atores locais.

5.5 As mortes que viraram “casos”

Inicialmente as pessoas se sentiram mais seguras, né, porque acaba, teoricamente, naquele momento acabaram as trocas de tiro constantes, que era o que mais apavorava as pessoas. [...] as pessoas começaram a se sentir mais seguras de repente pra andar na rua, por não ter arma, só ter as armas da polícia, pra algumas pessoas, por exemplo, que é o caso da [nome de moradora], as pessoas tinham gente torturada na porta assim, constantemente, cotidianamente, as pessoas viam gente torturada o tempo todo, que tinha aquela coisa da demonstração do poder (Trecho de entrevista realizada com Berenice).

No primeiro ano cria uma ilusão de diminuir essa coisa dos conflitos armados recorrentes e de homicídio né, que são questão muito graves. Se diminuíssem poderiam ter uma outra forma de atuação e de disputa do Estado por esses atores, ter uma atuação maior, com menos risco pros trabalhadores, com menos impacto, inclusive, para a saúde das pessoas, essa violência... E o segundo momento que é o momento assim de descrédito quando começa a voltar em sequência o assassinato de jovens, o uso de confronto armado ostensivo (Trecho de entrevista realizada com participante do Fórum Social de Manguinhos).

As duas falas remetem a percepções sobre o curto período de atuação da polícia “pacificadora” em Manguinhos. Nos primeiros meses de 2013, a sensação de tranquilidade causada pela diminuição dos episódios de tiroteios gera normalidade à rotina dos moradores e, portanto, a aceitação do programa numa comparação com o período anterior. Ainda que neste período as práticas policiais continuem a ser regidas por arbitrariedades, elas são insuficientes para promover uma crítica ao programa, e as falas contrárias à “pacificação” caem no âmbito da discussão sobre a moralidade de seus portadores. Esta suposta sensação de “estabilidade” das rotinas se rompe com os casos de morte¹⁶³.

Para analisar a produção da crítica pública contrárias às UPPs, parto da perspectiva desenvolvida por Boltanski e Thévenot (1999) sobre a sociologia da crítica. Para estes autores, a crítica social não é uma função exclusiva dos cientistas sociais, e pode ser encontrada na capacidade de reflexão dos agentes frente a situações do cotidiano. Por isso, a construção desse tipo de análise pressupõe a centralidade do agente e o olhar sobre os espaços micropolíticos.

¹⁶³ Nesta tese apresento os três primeiros casos de assassinatos após a instalação da UPP e como paulatinamente eles contribuíram para a construção de um posicionamento crítico.

Os agentes frequentemente se encontram em situações da vida cotidiana que colocam à prova os sentidos da ordem social através dos quais os mesmos se movem. A partir desta percepção, os agentes externalizam o seu descontentamento, o que os autores caracterizam como “cenar”. Através delas, ocorre um processo de disputa entre os agentes, e para sustentar os princípios que operam as suas ações diárias, os agentes devem ser capazes de produzir justificativas que sustentem as críticas feitas aos demais agentes e à validade dos princípios ordenadores que consideram legítimos (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999, p. 360).

A partir da entrada no processo de disputa, é necessário entre os agentes o estabelecimento de um princípio de equivalência, meio que permite a conexão entre objetos e pessoas envolvidas numa determinada situação. Tal operação estabelece um princípio de referência sobre os regimes ao quais os agentes estão vinculados e que servem de apoio numa situação de disputa.

A produção deste princípio de equivalência é considerada pelos autores um procedimento necessário para revelar as injustiças ou para solicitar reparações. As disputas produzidas a partir do acionamento das justificações se relacionam com os desacordos que se estabelecem em torno do valor (ou da grandeza) dos agentes presentes na situação (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999, p. 363). O questionamento sobre em quais condições a equivalência entre os agentes em situação pode ser comum leva os autores ao problema da existência simultânea de diferentes ordens de valor.

Por isso, o processo de justificação examinado pelos autores leva em consideração a existência de diferentes ordens de grandezas entre os atores e, por isso, ao invés de buscar analisar o acordo dos atores em disputas, Boltanski e Thévenot (1999) têm como foco as operações críticas performadas pelos agentes, com vistas a apreender as competências que elaboram seu senso de injustiça e de justiça quando estão envolvidos em situações críticas.

Our aim is to describe the actor's sense of justice – or, more precisely, their sense of injustice – and to build models of the competence with which actors have to be endowed in order to face ordinary critical situations. This approach thus departs from the task of moral philosophy, which is to discover some normative rules and procedures leading to justice, although one can build a normative model of justice on the actor's sense of justice which we made explicit (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999, p. 364).

Baseio-me neste tipo de abordagem para evidenciar como a construção da crítica pública em Manguinhos envolveu a exposição pública dos casos de violência e o engajamento de familiares de vítimas no espaço público. Através desse processo foi possível produzir um sentimento de indignação que mudou a correlação de forças vigente no território de

Manguinhos e garantiu a possibilidade de vocalização de justificativas socialmente validadas, ainda que não sem conflitos, para uma crítica aberta às UPPs.

5.5.1 Março de 2013

No dia 17 de março de 2013 ocorreu a primeira morte em Manguinhos após o início do programa de “pacificação”. Mateus Oliveira Casé, de 16 anos, morreu durante uma abordagem policial na praça de Vila Turismo. O caso foi veiculado pelas organizações de Direitos Humanos e pelo FSM como o primeiro caso de morte por uso de arma *taser*, um equipamento que emite choques elétricos com o intuito de paralisar o indivíduo, mas que supostamente não teria potencial para levar a morte.

A morte deste jovem gerou pouca manifestação dos moradores contra a UPP, e acredito que isso ocorreu por alguns fatores. O primeiro deles é que este fato aconteceu no início da “pacificação” de Manguinhos, dois meses após a inauguração da base da UPP, contexto que ainda mantinha em suspenso qualquer possibilidade de crítica.

O segundo motivo está nas explicações dadas pelo então comandante responsável pela UPP Manguinhos, Capitão Martins. Durante a reunião comunitária em que o caso foi exposto, o capitão apresentou vários argumentos e pelo menos duas versões que deslegitimavam a denúncia dos moradores, ambas baseadas em procedimentos legais que garantiam ao policial a veracidade de sua fala. A primeira versão dada pelo capitão afirmava que os policiais da UPP não fizeram uso da pistola *taser*, baseado no fato de que este tipo de armamento dificilmente levaria o jovem à morte. O capitão usa a suposta contradição dos depoimentos colhidos com o grupo de pessoas que estava com o jovem que faleceu para legitimar esta versão:

Essas mesmas pessoas disseram que tentaram acordar o rapaz com álcool [...] e ele não respondeu, então tentaram dar um copo de leite, e ele desacordado. Bom, eu não sei o que passou pela cabeça deles que um copo de leite ia fazer ele acordar, mas foi o procedimento que eles adotaram. Viram que não deu certo, foi o momento que alguém resolveu socorrer ele à UPA, e lá na UPA o resultado foi aquele que a gente já conhece. Enfim, só foram unânimes no final em dizer que o rapaz tinha batido com a cabeça, por que alertados que aquele choque muito dificilmente, mas muito dificilmente mesmo ia levar alguém à morte, eles falaram que o rapaz tinha batido com a cabeça, e que essa pancada na cabeça que provavelmente teria levado ele a morte. Só que quando essa informação chegou pra mim eu já sabia que o rapaz não tinha marca nenhuma no corpo (Capitão Martins – 2ª reunião comunitária da UPP – junho de 2013).

A segunda versão, que complementa a primeira e traz em seu bojo uma dimensão moral, aciona evidências para dizer que o jovem faleceu por overdose decorrente de uso de drogas.

Além disso, essa versão culpabiliza os moradores pela morte, já que estes teriam impedido a polícia de prestar o devido socorro:

O que é que houve segundo os policiais relataram: os policiais viram um grupo de jovens, abordaram, houve uma resistência numa primeira abordagem, e um rapaz desse grupo que ainda não estava sendo abordado xingou a equipe e correu. Nesse momento, a equipe abandonou o grupo que estava sendo abordado e correu atrás desse rapaz [...]. Correram atrás dele e não o alcançaram. [...] voltaram para o primeiro local da abordagem. Quando regressaram o garoto que veio a falecer já estava caído e interpelado pra menina que depois veio me falar desse fato todo, interpelaram a menina o que houve, ela disse que não tinha problema, que ele estava passando mal porque, palavras que me foram relatadas, por que ele estava doidão. “Tá vamos levar ele pra UPA então” [palavras dos policiais] – “não vocês não vão encostar a mão nele, vocês não vão levar ele pra lugar nenhum” [palavras da menina]. O policial fez o quê, deixou a cena da abordagem, seguiu o serviço normal induzido ao erro, achando ali que não se tratava de nada mais grave (Capitão Martins – 2ª reunião comunitária da UPP – junho de 2013).

Considereei relevante reproduzir estes trechos de fala por que eles indicam para uma característica já apontada por Das e Poole (2014, p. 25) sobre a atuação do Estado em territórios de margem que é a dimensão da legibilidade e ilegitimidade. De acordo com as autoras, a consolidação do controle do Estado sobre populações, territórios e vidas pode ocorrer pela produção de documentos, e a forma como eles são manipulados garante a sua aceitação mediante práticas ilegíveis.

Neste caso, o Capitão aciona os documentos e procedimentos burocráticos produzidos pelo próprio Estado – laudo preliminar do IML, interrogatório e informações fornecidas pela unidade de saúde – para garantir clareza e veracidade de sua fala. A própria versão dada pelos policiais se converte num argumento de autoridade que transforma a versão policial na mais plausível, ainda que a investigação estivesse em curso.

Digo isto porque a versão trazida pelo capitão também apresentou contradição com a nota divulgada pela própria assessoria de imprensa da UPP, que afirmava que a base da UPP de Manguinhos não possuía esse tipo de equipamento. A ausência de informação e clareza sobre os procedimentos adotados pelos policiais da UPP, bem como a sua facilidade em produzir documentos e informações sobre a morte de Mateus garantiu que outras versões tivessem menos legitimidade pública. Ainda assim, o caso chegou a ser encaminhado pela organização Justiça Global para a Organização das Nações Unidas, através de um informe sobre violação de Direitos Humanos em favelas com UPP:

[...] Mateus estava com um grupo de amigos quando uma viatura utilizada pela UPP local parou e um dos policiais que estava dentro da viatura, que segundo testemunhas teria se desentendido com Mateus dias antes do ocorrido, disse “olha quem caiu na minha mão”. Ao ouvir o policial, Mateus correu e foi atingido pelo disparo da arma Taser que estava sendo utilizada por aqueles agentes da UPP local, sendo eletrocutado, caindo e batendo com a cabeça no chão. Os policiais disseram pra uma amiga dele que após duas horas Mateus iria acordar e saíram sem prestar socorro à

vítima. Os moradores de Vila Turismo levaram Mateus à UPA (Unidade de Pronto Atendimento) de Manguinhos, onde veio a falecer.

Segundo a versão da Polícia Militar, divulgada através da assessoria de imprensa das Unidades de Polícia Pacificadora, havia sido realizada apenas uma revista de rotina em Mateus. Também consta da nota institucional informação curiosa a respeito da utilização da arma de eletrochoque: “A informação de truculência policial sob o uso do equipamento de choque Taser é improcedente haja vista que a unidade ainda não dispõe deste tipo de equipamento não letal. De acordo com médicos da UPA, o jovem não apresenta nenhuma marca de violência no corpo, consequência do uso deste tipo de equipamento”. O posicionamento público desta unidade da Polícia Militar a respeito da arma Taser revela a ausência de controle não só das ações dos agentes que vêm atuando nas UPPs, como do próprio equipamento que vem sendo utilizado por esses policiais em suas rotinas de trabalho nas favelas ocupadas. O caso do Mateus Oliveira Casé revela que esta prática extra-legal dos agentes da Polícia Militar que atuam nos territórios de favela e periferia não acontece somente quando se trata de armamento não letal. Durante manifestação dos moradores após a notícia da morte de Mateus, policiais utilizaram pistolas calibre ponto 40, de uso particular, efetuando disparos em direção à população – ação registrada em vídeo por cinegrafista de telejornal carioca (Informe sobre violações de Direitos Humanos nas favelas da cidade do Rio de Janeiro onde foram instaladas Unidades de Polícia Pacificadora – maio de 2013).

Os argumentos que são apresentados nesta nota como motivos para a abordagem que resultou na morte de Mateus – retaliação policial, omissão de socorro – tiveram pouca reverberação junto à população local. Este caso, que poderia ter se tornado o estopim para a construção de uma crítica contra a UPP pelos moradores de Manguinhos, foi completamente desassociada da conduta policial, ao menos na reunião supracitada, pela insistência do capitão em dizer que não houve irregularidades na conduta policial, e também por ter afirmado que a causa mais provável da morte do jovem foi overdose por uso de drogas.

O terceiro motivo para que a morte de Mateus não conseguisse mobilizar a maioria dos moradores de Manguinhos e não ser construída num horizonte de publicidade que conseguisse articular uma crítica à UPP, foi o não envolvimento de seus familiares em qualquer tipo de movimentação ou mobilização. Ainda que integrantes do FSM tenham procurado a família do jovem, estes acabaram optando por não fazer de sua morte uma causa pública. Esse aspecto, que será retomado nos próximos casos, é central para que o caso de Mateus se diferencie dos demais.

Ainda assim, a morte de Mateus resultou na primeira ação dos integrantes do FSM contrários a “pacificação”. Reconhecendo as dificuldades para fazer uma manifestação dentro da favela, os integrantes do FSM resolveram participar de um ato articulado pelo Fórum de Juventudes do Rio de Janeiro (FJRJ), no mês de abril de 2013. No dia 10 de abril foi organizada uma atividade de produção de cartazes na praça em que Mateus foi morto, que contou com a participação de alguns militantes de outras favelas, preparatória para o ato que aconteceria dois dias depois na Central do Brasil.

Figura 13 - Roda de construção de materiais na Praça de Vila Turismo – Manguinhos
– 2013



Fonte: A autora, 10 abril 2013.

Figura 30 - Cartaz do Fórum de Juventudes do Rio de Janeiro – 2013

**Somos jovens, negr@s e favelad@s:
Queremos viver !!!**

Quem deveria proteger, está **oprimindo e matando** as/os jovens.
Venha dizer: **BASTA ao extermínio das juventudes!**

10/04 - 18 h Roda de conversa e construção
de materiais.
Na Praça da Vila Turismo/Manguinhos.

12/04 - 8h30 Ocupação Secretaria de
Segurança Pública do Rio de Janeiro.
Na Central do Brasil (entrada ao lado
da Secretaria de Segurança Pública)

PARTICIPE!!



Fonte: acervo próprio, 2013.

A experiência de expor no espaço público as violências que ocorriam nas favelas foi um primeiro passo para a guinada de posicionamento do FSM. A mobilização organizada pelo FJRJ constituiu-se num ato contra o extermínio da juventude negra, do qual participaram organizações e grupos como Justiça Global, FASE, Favela Não se Cala, Ocupa Alemão, Casa da Mulher Trabalhadora etc. entre outros moradores de favelas sem ligação com grupos ou coletivos. O ato, que aconteceu pela manhã, terminou em frente ao prédio onde se localiza a sede da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Os manifestantes penduraram os cartazes nas grades que cercavam o prédio e continuaram a proferir palavras de ordem. Em razão desta atitude, representantes da secretaria de segurança desceram até a entrada do prédio para dialogar com os jovens e uma reunião foi agendada entre o secretário de segurança e os participantes da manifestação.

Posteriormente os participantes do FJRJ avaliaram de maneira negativa os resultados desta reunião, que para além de servir para ouvir as justificativas governamentais para os casos de assassinatos e abordagens truculentas não resultou no atendimento das demandas levadas pelos jovens¹⁶⁴. No que tange a minha pesquisa, o mais importante desta ação foi constatar que ela contribuiu para que parte dos membros do FSM comesçassem a elaborar uma crítica mais profunda sobre a atuação da UPP em Manguinhos, e estabelecessem as áreas coletivas das favelas de Manguinhos como locais para suas atividades.

5.5.2 Outubro de 2013

Sete meses após a primeira morte, outro jovem morreu em uma abordagem feita por policiais da UPP de Manguinhos. Na madrugada do dia 17 de outubro de 2013, Paulo Roberto Pinho de Menezes, de 18 anos, estava na localidade conhecida como Coréia com um grupo de amigos. Segundo as pessoas que testemunharam o fato, policiais da UPP encurralaram o jovem num beco e o espancaram até a morte.

Na tarde deste mesmo dia, estive com outros integrantes do FSM no local da morte para conversar com os familiares do jovem. A intenção do coletivo, assim como já havia feito no caso anterior, foi prestar auxílio à família da vítima e fazer a interlocução com os órgãos de defesa de Direitos Humanos.

¹⁶⁴ O grupo que participou dessa reunião produziu coletivamente um documento que reivindicava diferentes medidas, tais como o fim dos autos de resistência, a desmilitarização da polícia, investigação dos casos de assassinatos em favelas com UPP pelo Ministério Público, entre outros.

O clima no local era de muita tensão, e os moradores mais jovens aparentava ser os mais indignados com a morte do jovem. Eles atiraram pedras na base da UPP localizada próximo ao beco onde Paulo Roberto havia sido assassinado, e nós que estávamos ali para conversar com a família tentávamos dialogar com os jovens, para impedir que ocorressem outros conflitos. Tomamos conhecimento de que uma jovem que testemunhou a morte de Paulo Roberto foi baleada na perna, o que servia como argumento para intensificar os protestos dos moradores.

Uma das primeiras atitudes dos membros do FSM foi contatar os trabalhadores da Fiocruz, como parte da estratégia de acionamento de organismos públicos. Os trabalhadores informaram que o presidente da instituição, Paulo Gadelha, estava dialogando com o secretário de segurança pública para impedir que houvesse algum tipo de atitude violenta contra a população, e que ele viria à Manguinhos conversar com o comandante da UPP.

De fato, neste mesmo dia, o presidente da Fiocruz esteve em Manguinhos e conversou com o Capitão Toledo, então responsável pela UPP, na presença de membros da Comissão de Direitos Humanos da ALERJ, familiares e outros funcionários da Fiocruz. Na sua fala, estava a preocupação de que os moradores não sofressem nenhum tipo de represália e que tivessem o seu “direito de ir e vir garantido”. Os representantes da ALERJ e do FSM que estavam presentes nesse encontro ainda denunciaram que policiais haviam xingado mulheres de “piranha”, e que um deles havia apontado o bico do fuzil para o peito de uma das irmãs do jovem morto. Estas denúncias só demonstravam, mais uma vez, que estava instaurado um clima de tensão entre moradores e policiais.

A família decidiu fazer o velório do jovem na sede da associação de moradores do Parque João Goulart, localizada em frente à praça onde foi hasteada a bandeira que simboliza a “retomada” do território de Manguinhos pela “pacificação”. Com a liberação do corpo, o velório e o enterro foram marcados para o dia seguinte. Integrantes do FSM souberam que no dia do velório ocorreria um ato dos trabalhadores da Fiocruz em razão da prisão do pesquisador Paulo Roberto de Abreu Bruno, e decidiram que alguns membros iriam participar na tentativa de mobilização e construção de um ato conjunto dentro da favela.

Pela manhã, trabalhadores da Fiocruz se juntaram a outros moradores de favelas e a população de Manguinhos e fizeram um protesto antes do enterro do jovem. Uma passeata percorreu as ruas da favela da Coréia, ocupou parte da Avenida dos Democráticos e retornou para o local do velório. No momento em que a população local passou por um dos contêineres da UPP ou por policiais, os ânimos se exaltaram e novamente pedras foram tacadas e os policiais hostilizados.

Figura 31 - Ato durante o velório de Paulo Roberto – 2013



Fonte: A autora, 18 out. 2013.

Durante o velório, Fátima Pinho de Menezes, mãe do jovem assassinado, disse que o principal motivo para a morte de seu filho foi a perseguição dos policiais, pelo jovem possuir passagem pelo sistema socioeducativo. Além disso, na sua fala havia a denúncia dos procedimentos adotados pelos órgãos estatais para a produção da versão oficial da morte, e novamente o envolvimento da unidade de saúde de maneira central para reificação da versão dada pela polícia:

Eles [os policiais] pegaram meu filho com mais três ou quatro meninos. Só deixaram meu filho no beco pra matar meu filho. Por que meu filho? Foi perseguição! Meu filho não podia passar na Coréia que um tal de “Martelo” jurava meu filho, entendeu? Então ele [o policial citado] passava pra um, passava pra outro, os moleques rebeldes que tinha na comunidade, que ele chamava. Apontou um por um, falou que cada um deles ia morrer de madrugada. Infelizmente eles conseguiram pegar meu filho e matar lá no beco. Agora meu filho passa como traficante, usuário de drogas. Se ele tinha ou não passagem [pelo sistema socioeducativo] não justificava o que eles fizeram com meu filho. Se ele estava usando droga ou não, não justificava ele levar meu filho pro beco e matar. Ele tinha que abordar, levar pra delegacia pra ser preso, isso se ele estivesse usando mesmo. Não é agora falar que ele estava com um frasco de loló, porque quando eu cheguei lá no corpo do meu filho, meu filho deu duas respiradas e morreu no meu colo, e não estava com nada, não estava com nada! Eles falaram que tinham chamado a SAMU, não ligaram pra SAMU! [...] Eles não socorreram meu filho pro meu filho morrer lá no beco, pra ser mais um jogado no chão, porque eu fui lá e encontrei meu filho que nem um bicho, jogado no chão, todo molhado com sangue na boca. [...] Ele já tinha matado meu filho sufocado lá e falou que meu filho chegou vivo na UPA. Meu filho não chegou vivo, meu filho chegou morto. E a UPA foi negligente com meu filho, sabe por quê? Falaram que estavam tentando ressuscitar ele há uma hora. E eu queria entrar com a minha nora pra ver meu filho, eles não deixavam, quem

entrava era o cara da UPP. Toda hora entrava um cana, saia um, comunicava com outro, entrava outro, pra ver a merda que eles fizeram lá, porque quando eles viram o que fizeram com meu filho lá no canto, [os policiais] falaram um pro outro “fizemos merda”, porque já tinham matado meu filho lá no beco. Isso não vai ficar assim. O que eu puder fazer pelo meu filho eu vou fazer agora (Fala de Fátima Pinho de Menezes durante o velório e ato da morte de seu filho, em 18/10/2013).

Através da morte de Paulo Roberto é possível analisar como a dimensão do controle aparece nas ações dos agentes do Estado, mas principalmente nas práticas policiais. O controle do corpo biológico se torna cada vez mais importante para as estratégias empreendidas pelo poder estatal, e partindo dessa premissa, Farias (2008, pp. 155-156) discute essa questão a partir do processo de conversão dos moradores de favelas numa “população matável”. Para isto, a autora se apropria do conceito de *homo sacer*, elaborado pelo filósofo alemão Giorgio Agamben, que caracteriza a inscrição da vida humana no direito romano pela via da exclusão.

De posse da ideia de vida matável¹⁶⁵, Farias (2008) elabora duas vias de análise que sustentem a ideia de que os moradores de favelas foram transformados em uma população matável. A primeira delas se pauta pela antropologia das margens e a segunda pela metáfora da guerra, ambas já apresentadas nesta tese. Para a autora, enquanto a antropologia das margens permite a inserção dos moradores de favelas num conjunto de populações que recebe tratamento diferenciado em países localizados na Ásia, na África e na América Latina, a metáfora da guerra permite analisar a estruturação e o funcionamento da configuração social que permitiu este tipo de tratamento aos moradores de favelas e modificou, no período recente, os rumos políticos na cidade do Rio de Janeiro (FARIAS, 2008, p. 157).

Dos enquadramentos possíveis apresentados por Das e Poole para a compreensão da ideia de margem, Farias se detém sobre aquele que define as margens como espaço existente entre corpos, lei e disciplina para destacar as dimensões de controle exercidas sobre os corpos dos moradores de favelas (FARIAS, 2008, p. 158). E assim como Das e Poole, a autora dialoga com Foucault através da noção de biopoder, uma tecnologia de poder exercida por mecanismos reguladores que tem por finalidade o poder de fazer viver, mas que também pode ser exercido de forma a fazer morrer.

Farias (2008, p. 161) afirma que nas favelas a polícia é um dos pontos de apoio que garante a atual forma de gestão do Estado, isto é, sua governamentalização, e é através da polícia, que controla os corpos dos moradores de favelas pela lógica do biopoder, que se

¹⁶⁵ A vida do *homo sacer* seria uma espécie de “vida nua”, passível de ser exterminada sem despertar culpa ou exigir punição. Farias (2008) argumenta que esse conceito se aplica apenas a situações-limites, como campos de concentração, mas que ainda assim, a ideia de uma população matável presente nesta conceituação, mesmos que não nos moldes do *homo sacer*, isto é, com ausência de culpa ou punição, colabora para a compreensão do cotidiano dos moradores de favelas, especialmente na sua relação com a polícia.

estabelece a possibilidade de uma atuação nesses territórios pautada pela intenção de matar, convertendo assim os seus moradores em população matável.

Portanto, o biopoder exercido pelo estado biopolítico produz *“un corte entre aquéllos cuyas vidas son administradas y valoradas, y aquéllos cuyas vidas son juzgadas como sin valor; aquéllos que, por tanto, se “dejan morir”* (DAS; POOLE, 2008, p. 40), e no caso dos moradores de favelas, o processo de militarização da vida intensifica a controle do Estado em definir as suas possibilidades de vida ou de morte.

E para legitimar esta forma de atuação baseada no controle, a (i)legibilidade da atuação estatal aparece novamente, com a produção de documentos e narrativas que produziram uma versão que torna indistinguível a arbitrariedade da atuação policial:

A Polícia Militar do Rio emitiu uma nota sobre o caso na manhã desta quinta-feira e o comandante da UPP de Manguinhos, capitão Gabriel de Toledo, colheu o depoimento dos cinco policiais militares envolvidos na ocorrência.

Nota da PM do Rio:

“Segundo o comandante da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) de Manguinhos, capitão Gabriel Toledo, por volta das 3h15 da madrugada desta quinta-feira (17/10), policiais em patrulhamento de rotina, na localidade conhecida como Barrinho, avistaram quatro jovens em atitude suspeita e, ao se aproximarem para realizar a abordagem, um dos jovens fugiu em direção a um beco, visivelmente alterado, caiu desmaiado antes mesmo de ser capturado pelos policiais. Os agentes colocaram o jovem desacordado dentro da viatura e o levaram para a Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de Manguinhos. Segundo a médica que fez o atendimento do jovem, ele já chegou morto à unidade médica. As causas da morte do jovem só poderão ser conhecidas com o exame de necropsia realizado pelo Instituto Médico Legal (IML). O jovem foi identificado como Paulo Roberto Pinho de Menezes, de 18 anos. De acordo com relatos dos policiais, os jovens que estavam com Paulo Roberto afirmaram que ele havia cheirado loló minutos antes do ocorrido. A ocorrência foi registrada na 21ª DP (Bonsucesso)” (“Moradores protestam contra morte de jovem na Favela de Manguinhos” – Jornal do Brasil, de 17/10/2013).

O grande número de testemunhas sobre a abordagem policial realizada ao jovem, assim como o relato da mãe e demais parentes sobre os procedimentos dos funcionários da UPA são elementos que conformam uma versão dos fatos que contribui para a manutenção da morte de Paulo Roberto como a morte de alguém marcada pela “criminalização prévia” (LEITE, 2008, p. 118) e por estigmas que têm o poder de dificultar o acesso dos familiares à justiça. É possível, portanto, evidenciar a semelhança das versões dos agentes do Estado dada para a morte de Mateus e Paulo Roberto – ambas são descritas acionando elementos que estigmatizem a vítima como usuário de drogas, ou partem do pressuposto da sua “moralidade duvidosa” (LEITE, 2008, p. 119), enquanto pessoa envolvida com o tráfico.

Guardadas as devidas semelhanças entre as duas mortes, ao menos três fatores convergiram para que esse segundo caso fosse tratado de maneira completamente distinta da anterior. O primeiro deles é que em outubro de 2013 todo país ainda estava sobre o impacto das manifestações ocorridas no mês de junho, e no caso do Rio de Janeiro, um dos principais efeitos

desses protestos foi a problematização da ação violenta da polícia na repressão destas atividades, argumento que foi extremamente utilizado por moradores de favelas para denunciar a violência policial vivenciada cotidianamente em seus locais de moradia.

O segundo fator que contribuiu enormemente para que a morte de Paulo Roberto tivesse apelo junto aos grupos e instituições localizadas em Manguinhos, foi a prisão de um pesquisador da Fiocruz durante as manifestações de junho, que por coincidência tem o mesmo nome da vítima. Paulo Roberto de Abreu Bruno, pesquisador da Escola Nacional de Saúde Pública, foi preso enquanto tirava fotos no protesto do dia 15 de outubro de 2013¹⁶⁶. A abordagem policial utilizada contra o pesquisador foi utilizada como argumento pelos integrantes do FSM para demonstrar o quanto a atuação policial pode ser nociva tanto para moradores de dentro e de fora da favela.

O terceiro, e sem dúvida o mais relevante, foi a atitude da mãe do jovem, que fez da morte de seu filho um processo de luta por justiça. Esse processo de publicização da morte como ato de reivindicação por justiça teve participação direta do Fórum Social de Manguinhos. No dia 19 de outubro, seguinte ao enterro do jovem, a reunião agendada para discutir os conteúdos da cartilha de segurança pública acabou se transformando num debate sobre a violência em Manguinhos.

A presença de vários trabalhadores da Fiocruz na reunião colaborou para que a atuação dos profissionais da saúde na morte de Paulo Roberto fosse problematizada como um caso a ser enfrentado pela instituição. Os presentes disseram que a postura negligente da UPA em assumir que o jovem chegou morto, dar o laudo da morte por asfixia, sem mencionar as lesões visíveis no corpo do jovem e permitir apenas que policiais entrassem na unidade de saúde deveria ser tomada como um problema a ser enfrentado pela Fiocruz. Da reunião surgiu a ideia de realizar um ato no dia 26 de outubro de 2013 e redigir uma nota, na qual as violências cometidas pelo Estado fossem elencadas como pontos prioritários de reivindicação.

¹⁶⁶ “Pesquisador da Fiocruz preso relata 'humilhações' e 'violências' sofridas”. Disponível em: <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2014/07/22/pesquisador-da-fiocruz-presos-relata-humilhacoes-e-violencias-sofridas/>. Acesso em: 29 mar. 2016.

Figura 14 - Cartaz da atividade do Fórum Social de Manguinhos – 2013.



Fonte: acervo próprio, 2013.

Destaco a realização deste ato, pois ele foi a segunda atividade de rua realizada pelo Fórum Social de Manguinhos, numa clara mudança na forma de tratamento das violações em relação ao período anterior a 2012. O evento foi organizado com atividades culturais – exibição de filmes, apresentações musicais –, mas teve como principal objetivo fazer um momento de denúncia a respeito das violações ocorridas em Manguinhos. A nota idealizada na reunião supracitada foi lida e assinada pelos movimentos, organizações e grupos presentes¹⁶⁷.

Fátima Pinho participou desta atividade e foi homenageada com uma mística preparada pelo movimento Levante Popular da Juventude. Com uma pequena faixa onde se lia a palavra “Luto” estendida no chão, cinco jovens, todos vestidos de preto, declamavam trechos de poesias, citavam nomes de jovens assassinados em diferentes favelas da cidade e jogavam flores

¹⁶⁷ Moradores do complexo do Alemão e Vila Autódromo; ativistas da Rede de Comunidades e Movimentos Contra Violência; ONGs como Justiça Global, FASE e IBASE; Levante Popular da Juventude; MCs de funk estiveram presente e construíram a atividade juntamente com o FSM.

ao redor da faixa. Ao final, enquanto uma jovem modificava a vogal “o” da palavra transformando-a em “Luta”, os demais jovens mudaram as cores de suas camisas e cantaram uma música que falava sobre processos coletivos de luta: “*essa luta é nossa e a rua é do povo, é só unido que constrói um Brasil novo*”.

A atividade insere o FSM em um novo repertório de prática, no qual a realização de atos em articulação com redes e grupos exteriores à Manguinhos aparecem como o caminho viável para a construção da denúncia dos abusos policiais, já que internamente esse tipo de ação não obtinha adesão. Associada a esta mudança, a participação das mães de vítima no coletivo também surge como uma inflexão que reconfigura toda a forma de atuação do coletivo.

Além de contribuir para a manutenção de um sentimento de solidariedade em torno da morte de Paulo Roberto, este ato também marca o primeiro momento em que Fátima Pinho passa a ser vista como uma *mãe de vítima de violência* perante outros grupos e movimentos que lutam contra a violência policial. Tal como descrito por Vianna e Farias (2011, p. 83) essa condição aciona um argumento de autoridade moral, que alterna a dimensão do sofrimento com a da luta por direitos. Fátima Pinho, mulher de 39 anos, mãe de outros oito filhos e que trabalhava como vendedora ambulante, viu toda sua vida transformada a partir desse acontecimento.

A sua aproximação com o Fórum Social de Manguinhos garantiu que a morte de seu filho continuasse a ser veiculada como uma causa pública. Após estes acontecimentos subsequentes, os integrantes do FSM continuaram auxiliando Fátima. Eu e outros membros do FSM participamos de reuniões entre a família de Paulo Roberto e o comandante da UPP; auxiliamos Fátima a conseguir o primeiro advogado, além de estabelecer contato com mídias alternativas para produzir versões do caso que valorizassem a fala dos familiares¹⁶⁸.

Dois meses após a morte de Paulo Roberto, um laudo complementar do IML comprovou que a morte do jovem ocorreu por asfixia mecânica, o que contradizia a primeira versão veiculada pelo comandante da UPP. Cinco policiais tiveram a prisão decretada por 30 dias e o comando da polícia pacificadora abriu um inquérito, independente do já existente na 21ª delegacia para investigação do caso¹⁶⁹. O fato, que trazia legitimidade à fala dos familiares e

¹⁶⁸ Em todos os casos de morte ocorridos em Manguinhos, profissionais do jornal A Nova Democracia fizeram vídeos veiculando a versão dos moradores. Estes profissionais são acionados por moradores ou aparecem espontaneamente durante ou logo após o acontecimento dos casos de violência, e por isso conseguem produzir uma versão quase em tempo real dos fatos. Essa espécie de “videoativismo” tem sido uma prática bastante comum, especialmente depois das manifestações de junho de 2013 e no caso dos familiares de vítima de violência, produzem materiais que colaboram para limpar moralmente a imagem da vítima.

¹⁶⁹ “Cinco policiais são indiciados por homicídio de jovem”. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,cinco-policiais-de-upp-sao-indiciados-por-homicidio-de-jovem,1103237>. Acesso em: 29 mar. 2016.

da mãe, foi considerado uma grande vitória, especialmente por ter gerado resultados num curto espaço de tempo¹⁷⁰.

As investigações estavam em curso e o inquérito só veio a ser concluído um ano e meio após a morte do jovem. Em maio de 2015, os cinco policiais foram indiciados por lesão corporal seguida de morte, e o exame toxicológico desmentiu o exame da perícia feita anteriormente, que alegava que o jovem havia morrido por um conjunto de circunstâncias, entre eles o uso da droga conhecida como “cheirinho da loló”.

Atualmente, o caso da morte do Paulo Roberto está na fase de realização de audiências, tendo ocorrido duas audiências até o presente momento. Em cada uma delas, mobilizações foram feitas pela rede social para que grupos e organizações colaborem para fazer dessas atividades um ato político de exigibilidade de direitos. Toda essa dinâmica colaborou para que Fátima se tornasse a primeira mãe de vítima de violência integrante do Fórum Social de Manguinhos. E essa participação foi primordial para que sete meses após o assassinato de seu filho, outra mulher também transformasse seu “luto” em “luta”.

¹⁷⁰ Digo isto porque as mães de vítimas de Manguinhos passaram a conviver com mulheres cujo inquérito policial sequer havia sido concluído, foto que demonstrava para elas a dificuldade desse processo de incidência no espaço público.

5.5.3 Maio de 2014

Figura 15 - Ato em Memória de Johnatha e lançamento da cartilha de Manguinhos – 2015



Fonte: Frente Independente Popular (FIP), 23 de maio 2015

Os casos de homicídios ocorridos em Manguinhos geraram um repertório de práticas que com o passar do tempo se tornou bastante consolidado entre os membros do FSM: a primeira ação é criar um ato de acolhimento aos familiares, principalmente à mãe. Para isso, membros deste coletivo vão até a casa da família ou comparecem às missas de sétimo dia para prestar solidariedade e incentivar para que a morte do familiar seja transformada em uma morte socialmente relevante. A segunda ação é a publicização do caso, através de notas e atos públicos; e a terceira, que ocorre como resultante das ações anteriores, é o engajamento dos familiares no FSM e o acompanhamento dos seus membros nos desdobramentos jurídicos do caso. Neste último caso que relato aqui é onde este repertório de práticas ganha contornos mais definidos e passa a ser adotado quase que de forma automática não só pelos membros mais antigos do FSM, mas principalmente pelas mães de vítima.

No dia 14 de maio de 2014, Johnatha de Oliveira foi assassinado com um tiro nas costas, próximo à casa de Fátima Pinho, que teve o filho assassinado sete meses antes na mesma região. Neste período eu acompanhei os acontecimentos de longe, pois estava viajando. As notícias que recebia por e-mail dos membros do FSM mostravam a reprodução do padrão já descrito.

Assim como ocorreu com os demais casos de homicídio, a morte de Johnatha foi veiculada pela mídia como resultante de troca de tiros e o jovem foi tratado como traficante¹⁷¹. O FSM produziu uma carta que manifestava repúdio pelo assassinato do jovem e convidava a mãe e sua família a participarem das reuniões do FSM, como um chamado para o engajamento na luta por justiça. A carta foi lida ao final da missa de sétimo dia do jovem, e Fátima Pinho entregou flores para Ana Paula Oliveira, mãe de Johnatha, num gesto de solidariedade. Quando regressei de viagem, Ana Paula já estava participando das reuniões do FSM. Conheci então a mulher de 37 anos, pedagoga e mãe de outro filho, uma menina de oito anos, e que mudou toda sua rotina e seu discurso em prol da luta por justiça pela morte de seu filho.

Meu nome é Ana Paula Oliveira, eu tenho 39 anos e sou nascida e criada na favela de Manguinhos e no ano passado meu filho se tornaria mais uma vítima dessa violência policial que tá aí, instalada em todas as favelas do Rio de Janeiro. Eu sou a mãe do Johnatha, com muito orgulho. Meu filho tinha apenas 19 anos de idade [...]. Era um menino querido, alegre, conhecido em toda a favela, e muito querido mesmo, mas infelizmente no dia 14 de maio de 2014, três dias após o dia das mães, meu filho sairia de casa pra levar a sua namorada até a casa dela, passaria por uma confusão onde estaria um grupo de policiais da UPP de Manguinhos e alguns moradores discutindo. Alguns policiais daquele grupo fizeram disparo pro alto pra dispersar aquelas pessoas. E enquanto as pessoas corriam, tentando se proteger, um policial da UPP de Manguinhos, Alessandro Marcelino de Souza, apontaria uma arma e atiraria pra matar. Meu filho foi assassinado aos 19 anos de idade com um tiro nas costas, totalmente indefeso. Meu filho chegaria a UPA de Manguinhos sem vida, ele teve hemorragia interna e foi socorrido por moradores. E infelizmente ele não foi a única vítima da UPP Manguinhos. Cinco jovens já foram assassinados em Manguinhos. [...] hoje a minha vida é se juntar a outras mães, é estar na luta levando o nome do meu filho, levando a minha dor, levando o meu grito de amor pelo meu filho, buscando justiça, uma justiça que pra nós que somos pobres, moradores de favelas, nós só conhecemos aquela justiça que aparece pra gente quando é pra nos prender, quando é pra nos punir [...]. Esse policial, um ano antes já havia sido preso, por que em 2013 ele estava de folga, nem estava de serviço, ele executara três jovens na Baixada Fluminense [...]. E mesmo assim, esse policial chegou a sentar no banco dos réus e a justiça arquivou o processo! Essa justiça que mata nossos filhos todos os dias! Essa justiça, Ministério Público, todos esses órgãos têm culpa, tem as mãos sujas com o sangue dos nossos filhos! E nós, que somos mães destroçadas com a nossa dor, temos que fazer a nossa luta, a nossa caminhada, o que nos segura, o que nos sustenta viva, na esperança de que essa justiça possa nos olhar, possa olhar o que aconteceu com os nossos filhos e possa se fazer justa (Depoimento de Ana Paula Oliveira durante o ato “As diversas violências, o racismo e o machismo matam as mulheres de favelas todos os dias”, realizado no dia 9 de dezembro de 2015 no Largo da Carioca, como atividade final do trabalho desenvolvido pela Ong FASE).

¹⁷¹ “Base de UPP em Manguinhos é atacada durante manifestação”. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/base-de-upp-em-manguinhos-atacada-durante-manifestacao-12489691#ixzz47K3lfxY9>. Acesso em: 30 mar. 2016.

Ainda que a participação de Fátima tenha mudado o discurso e a prática do FSM sobre a segurança pública, a presença de Ana Paula radicalizou esse posicionamento, em grande medida pela disposição que esta mãe demonstrou em fazer da sua dor doméstica uma dor coletiva (VIANNA, 2014, p. 211), fazendo assim com que a sua história de vida servisse publicamente como uma bandeira de luta contra a UPP.

Pouco depois de um mês da morte de seu filho, Ana Paula participou do ato “A festa nos Estádios não vale as lágrimas da favela”, que saiu do morro do Chapéu-Mangueira, percorreu a orla de Ipanema e terminou na entrada da favela Pavão-Pavãozinho. O ato realizado neste dia lembrava a chacina ocorrida na Maré entre a noite do dia 24 e a madrugada do dia 25 de junho de 2013¹⁷², e tinha um apelo profundo para as mães de vítimas de violência, que estavam presentes em peso na manifestação. Foi a primeira fala pública de Ana Paula numa manifestação.

Nos meses seguintes de 2014, Ana Paula e Fátima participaram de diversas atividades, e nestas ocasiões, a repetição da história da morte de seus filhos garantia a visibilidade do caso e a sua manutenção na mídia. Dentre elas é possível citar: a participação no projeto sobre militarização e a vida das mulheres, desenvolvido pela Ong FASE, do qual estive a frente da coordenação e que realizou reuniões mensais durante 2014 e 2015; II Marcha Internacional contra o Genocídio do Povo Negro, no dia 22 de agosto; realização do ato “Mães na Luta pelo Direito à Vida”, dia 13 de setembro em Mangueinhos; em outubro, participação no ato promovido por moradores do Complexo do Alemão contra a violência policial, no dia 11, e plenária de recomendações da Comissão da Verdade do Rio de Janeiro sobre autos de resistência, realizada no dia 31; no mês novembro, participação no lançamento da campanha da Anistia Internacional “Jovem Negro Vivo” e ida à Brasília para participar da mobilização pela aprovação do Projeto de Lei nº. 4.471, pelo fim dos autos de resistência.

¹⁷² “Luto: um ano da chacina que marcou a história da Maré”. Disponível em: <http://redesdamare.org.br/blog/noticias/o-luto-da-mare/>. Acesso em: 30 mar. 2016.

Figura 34 - Participação das mães de vítima de violência em diversas atividades – 2014 a 2015



Fonte: screenshot AND/ screenshot FIP / Revista Black Brasil/ Acervo FSM – 2014 e 2015.

Destaco aspectos importantes que sobressaem da participação destas manifestações. O primeiro deles é o estreitamento do contato com outras mães de vítimas de violência. Segundo, a importância da publicização da versão dos familiares sobre o fato em cada atividade, reatualizando na esfera pública a relevância do caso. Terceiro, na mobilização contra o genocídio do povo negro – por ter sido uma manifestação organizada por moradores de favelas, ter como trajeto ir do Complexo de Manguinhos para o Complexo do Alemão, e como deliberação organizativa ser conduzida por mulheres –, as mães de vítimas tiveram muita centralidade durante todo o evento e em seus discursos foi possível observar a associação entre violência policial e racismo de maneira explícita, um marco para que nos eventos posteriores a tônica de suas falas incluísse sempre a variável racial. Por último, a importância de estarem presentes em quase todos esses atos e reuniões mães ligadas ao coletivo Rede de Comunidades e Movimentos Contra a Violência, o que colaborou para que as mães de Manguinhos conhecessem estratégias, práticas e símbolos que demarcam a atuação dos familiares de vítima no espaço público.

A respeito deste último aspecto, cabe fazer uma importante consideração sobre a relevância deste coletivo para a produção de uma crítica pública sobre a violência policial.

Autores como Leite (2004), Farias (2007; 2008), Magalhães (2008), que já desenvolveram trabalhos sobre este tipo de manifestação na esfera pública, ressaltam a importância deste coletivo. E dentre os aspectos que merecem destaque das ações promovidas por este coletivo, estão as manifestações de rua, especialmente aquelas que são realizadas com a perspectiva de exigir justiça do Estado.

De acordo com a descrição feita por Farias (2008), a Rede de Comunidades e Movimentos Contra Violência, aqui referenciada como “Rede”, tem início com o episódio ocorrido no dia 17 de abril de 2003, quando quatro rapazes – Carlos Alberto da Silva Ferreira, de 21 anos; Carlos Magno de Oliveira Nascimento, de 18 anos; Thiago da Costa Correia da Silva, de 19 anos; e Everson Gonçalves Silote, de 26 anos – foram mortos numa operação realizada pelo 6º Batalhão da Polícia Militar (BPM) no morro do Borel, na Tijuca. Além destas vítimas fatais, dois outros moradores foram baleados (FARIAS, 2008, p. 141).

O episódio ficou conhecido como a “chacina do Borel” e foi o que motivou a reunião de um grupo de pessoas, algumas que já atuavam em movimentos sociais urbanos, em torno da luta contra a violência policial. A partir de então, participantes dos movimentos sociais com atuação em favelas e periferias, moradores de favelas e os familiares de vítima da violência policial passaram a constituir a base do movimento. Neste momento inicial o movimento recebeu o nome de “Posso me identificar?” em virtude do tratamento dado pelos policiais aos jovens assassinados, tratando todos como bandidos¹⁷³.

Farias (2008) cita a realização de dois atos públicos, emblemáticos a respeito da mobilização construída pela Rede neste período. O primeiro realizado em 16 de abril 2004, um ano após a chacina do Borel, e o segundo realizado em abril de 2005. No ato em 2004, que foi do Largo do Machado até o palácio do governo do estado, em Laranjeiras, as mães apareciam no alto do carro de som, contava as histórias de seus filhos e suas lutas por justiça. Depois, das falas, a passeata seguiu com faixas e cartazes, alguns com as fotos das vítimas, até a porta do palácio, onde o policiamento já estava reforçado. Neste dia as mães conseguiram falar com um representante da então governadora Rosinha Garotinho, e ao voltarem da conversa, pronunciaram no microfone o nome dos mortos, ao que os manifestantes respondiam

¹⁷³ Em entrevista concedida à autora, Dalva Correia, mãe de Thiago da Costa, explica a escolha do nome: “Como eles não puderam... que eles foram mortos e depois taxados de bandidos, né?, que eram bandidos. Então, aí nós ficamos imaginando como é que a gente ia fazer uma coisa assim pra chamar atenção. Aí nós resolvemos botar, teve assim uma votação, aí nós resolvemos, é saiu: “Posso me identificar?”. Então aí nós resolvemos e botamos. [...] A gente acha que eles deveriam ter perguntado, né?: “quem é você, não sei o quê” e não perguntaram... então resolvemos “Posso me identificar?” e ficou” (FARIAS, 2008, p. 145).

“presente”. Cartazes e flores foram depositados no chão, formando um altar com fotografias e velas.

A indignação e o sofrimento das mães de vítima apareceram como elementos marcantes para contribuir com um processo de comoção generalizada que unificou moradores de outras favelas e organizações de Direitos Humanos, que após este ato foi reconhecido como um movimento social organizado (FARIAS, 2008, p. 150).

Em 2005, o ato contou com a participação do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o que gerou uma unificação de pautas que ficou traduzida num dos cartazes da manifestação: “Pobres do campo e da cidade se unem por reforma agrária e contra a violência do Estado e das elites”. Da mesma forma que no ato anterior, cartazes e fotos foram depositadas no chão, novamente os nomes das vítimas foram gritados, os manifestantes responderam presente e também se deitaram no chão.

O interessante da análise promovida pela autora é demonstrar que os procedimentos adotados pelos movimentos sociais para fazer a denúncia pública contra a violência policial se repetem ao longo do tempo e farão parte da maneira como as mães de Manguinhos irão apresentar sua crítica pública contra a violência policial. A prática de responder “presente” após o nome das vítimas de violência serem lembrados é uma reedição das manifestações realizadas pelos movimentos contra a ditadura militar, que hoje se converteu num procedimento padrão em todos os atos que tratam da questão da violência policial.

Da mesma forma, frases como “nossos mortos tem voz” são utilizadas como um ato simbólico para manter viva a história da vítima de violência e para fazer com que os inúmeros casos de violência não caiam no esquecimento. A repetição e o quantitativo dos nomes citados intensifica a sensação de impunidade, o sentimento de revolta, além de criar uma certa unidade entre moradores de diferentes favelas que passaram pela mesma violação.

Tal como exposto por Farias (2008), a “expressão de dor e indignação” presente nos rostos das mães é algo extremamente necessário nesse tipo de crítica pública. É uma dimensão que aparece não somente na expressão corporal dos familiares, mas também nos símbolos que carregam, em suas falas e gestos. Um procedimento muito comum é o uso de camisas com a foto das vítimas, geralmente com alguns dizeres que possuem palavras como “saudades” ou “justiça” para construir a sua forma de inscrição no espaço público (LEITE, 2004, p. 170). Para Ana Paula Gomes, mãe de Johnatha, a camisa com a imagem do seu filho é a “camisa da luta”, e geralmente usada por ela em atos, entrevistas e falas públicas, como forma de visibilizar e demarcar o motivo que a insere no espaço público e manter viva a história de seu filho.

Este procedimento de atualização da dor e do sofrimento também aparece bastante nas postagens em redes sociais, um espaço que agrega pessoas do círculo mais próximo de amizade, mas também militantes, organizações de Direitos Humanos, e que também é utilizado largamente para a realização de campanhas e disseminação de informações por diferentes grupos, movimentos e coletivos. Produzir este tipo de postagem, geralmente com fotos pessoais da vítima e de seus familiares, também resulta num tipo de expressão da dor que gera comoção e reatualiza constantemente o sofrimento e as motivações para o engajamento no espaço público, traduzido na maioria dos casos na busca por justiça.

Myrian Jimeno (2010) é outra autora que aborda os impactos do uso da categoria de “vítima” como forma de afirmação da civilidade na Colômbia. Através da investigação de uma nova narrativa pautada pelo testemunho pessoal, que passa a ser difundida por grupos que viveram situações de violência a partir do ano de 2008, Jimeno discute os efeitos políticos do uso dessa linguagem, que tem na categoria de “vítima” o seu processo de reconhecimento.

A autora mostra que a construção da categoria de “vítima” ocorre na Colômbia em três “cenários” distintos – através da ação pública da comunidade indígena Kitek Kiwe, as grandes manifestações de rua que aconteceram a partir de 2008 e a luta pela promulgação da Lei de Vítimas. Estas três dimensões convergem para a análise de como a categoria de “vítima” ganha centralidade na luta contra a violência – que neste contexto está relacionada às práticas de grupos paramilitares como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

De acordo com a autora, essas três formas de manifestação mostram como iniciou na Colômbia a identificação dos grupos e pessoas com a categoria de vítima, através da exposição pública da dor. Para Myriam Jimeno (2010, p. 113), esta categoria serve como um “mediador simbólico entre a experiência subjetiva e a generalização social”, que mobiliza a existência de uma “comunidade emocional” que politiza e coletiviza no espaço público o discurso emocional.

A narrativa que emerge tem efeitos políticos enquanto mediador simbólico entre a experiência subjetiva e a generalização social. É decisiva para as ações de protesto e reparação, mas acima de tudo constrói uma versão compartilhada dos acontecimentos de violência da última década e serve de alicerce para uma ética do reconhecimento (JIMENO, 2010, p. 115).

A autora fala ainda da relevância da presença feminina na construção da categoria de vítima, grupo que culturalmente sempre teve maior legitimidade para expressar suas emoções. Esse lugar emotivo atribuído à mulher e que perpassa a fala pública é algo extremamente central nas mobilizações promovidas no Rio de Janeiro. Aqui, as emoções também se transformam em uma “linguagem política”, possibilitando que o sentimento de dor, que seria um aspecto individual se converta num elemento essencial que unifica grupos, pessoas e organizações.

Desta forma, a reatualização constante dos casos de violência contribui para que esta “comunidade emocional” (JIMENO, 2010, p. 114) se mantenha viva e possibilite ganhos reais do ponto de vista da incidência política.

Não sem motivos, a cada audiência pública realizada dos casos de homicídios cometidos em Manguinhos ocorreram atos de protesto, com veiculação de panfletos, falas de outras mães no intuito de sensibilizar a população para a violência sofrida e a imagem de vítimas. Tais atos também tem o intuito de contribuir para a “limpeza moral” da vítima, que na maioria dos casos é uma categoria mais associada ao indivíduo assassinado do que a seus familiares, conhecidos como “familiares de vítimas”.

O contato com as mães da “Rede” imprime um modo de luta por justiça que passa a ser cada vez mais uma luta coletiva. A dor do outros, muitas vezes carregada ao longo de vários anos na tentativa de uma resolução judicial, torna-se a dor de todas as mães, na medida em que a atuação conjunta permite que o caso de cada mulher convertida em vítima não caia no esquecimento.

É possível dizer que mães de Manguinhos colaboram para a criação de outra atmosfera para o debate sobre a violência urbana dentro do FSM, e que se irradia para o interior das favelas de Manguinhos. Tornar a morte de uma pessoa construída socialmente como uma vida potencialmente matável em algo relevante faz das mobilizações das mães algo extremamente interessante para ser analisado. Primeiro por que a sua legitimidade moral é acionada a todo o momento como justificativa central das mobilizações realizadas a partir de 2013 pelo FSM.

O lugar sacralizado da mãe é o que permite a fala e a atitude de luta, dentro e fora da favela. Por isso, a entrada das mães no FSM é mais um elemento que permite lidar com o tema da violência pela via do enfretamento às violações cometidas pelo Estado. A esse respeito, remeto a fala de uma entrevistada sobre as possibilidades de atuação nessa conjuntura:

Essa semana mesmo pessoas conhecidas minhas foram executadas pelo tráfico pô, e aí? Não em Manguinhos, em outros lugares. As famílias sequer podem chorar... Ah não, porque supostamente ele estava conversando com um menino que é de uma outra favela... O que é isso? Isso aqui na Maré existe até hoje! Quer dizer, quem domina aquele território, pra mim, tem o poder, e nós estamos falando da relação de poder, um poder que tira a vida das pessoas, né, que gera sequelas, físicas e psicológicas nas pessoas. E o pior de tudo, amedronta as pessoas de uma tal forma que elas deixam de participar da vida política. Então, contra o Estado, os agentes do Estado, é possível levantar a voz e lutar por direitos. Contra o crime, que tá dentro da favela você não tem como levantar a voz e lutar por direitos (Trecho de entrevista realizada com ex-integrante do Fórum Social de Manguinhos).

A fala reafirma as análises de Silva e Leite (2008) sobre a condição de silenciamento, obediência e necessidade de calcular os riscos existentes no convívio cotidiano com traficantes, e a possibilidade de outro tipo de atuação com a presença dos agentes do Estado. E nessa nova

relação com o Estado, a dimensão do acesso à justiça aparece como um aspecto central do posicionamento público contra a violência policial.

“Fazer justiça” pode ser considerado o objetivo principal das mães e familiares que afirmam que a morte seu filho “não ficará em vão”. A condenação dos responsáveis pelas mortes de seus familiares é uma maneira de dar legitimidade ao luto que publicamente se converte em luta, e para fazer com que o Estado, aquele que “tem as mãos sujas com o sangue dos nossos filhos”, seja responsabilizado pelo crime cometido.

Portanto, nesse processo de luta por justiça, o Estado aparece de formas distintas, sendo parte dos organismos de defesa, como a Defensoria Pública e a Comissão de Direitos Humanos da ALERJ, mas também nas figuras de acusação, policiais e os órgãos do judiciário.

Essa heterogeneidade do Estado acionada na prática é também o fator capaz de revelar a opacidade e a incompreensão presentes nas ações do Estado. Tal como discutido por Vianna (2014b, p. 222), no processo de luta por justiça, que envolve o acionamento de defensores públicos, construção de provas, convencimento de testemunhas, códigos presentes no aparato administrativo-burocrático do Estado são destrinchados por destrezas adquiridas pelas mulheres no transcorrer da transformação da morte de seu familiar em “caso”.

Ao operar todo o tempo considerando as imbricações profundas entre “violência” e “Estado” em todas suas variações lexicais, os militantes e familiares acabam por destacar a própria confusão intrínseca ao processo de fabricação contínua do “Estado”, tomado não como unidade fechada, mas como sendo, simultaneamente, ideia, complexo de aparatos em disputa, zonas de força, tradições administrativas (VIANA, 2014b, p. 225).

Essa discussão se enquadra naquilo aqui chamei de ilegibilidade, tal como debatido por Das e Poole (2014), pois a expertise adquirida pelas mulheres para conhecer laudos, acompanhar tramitações, conhecer os melhores juízes, saber quais organizações acionar em cada situação, etc., constrói um repertório de habilidades sobre a atuação por dentro da burocracia estatal que, partilhados com outras mães, são fundamentais para desfazer a validade e a clareza atribuída aos procedimentos adotados pelos agentes estatais durante processos judiciais¹⁷⁴.

Nesse sentido, as audiências públicas de instrução e julgamento dos casos são ocasiões onde a gramática das emoções pode ser tematizada e dramatizada. É o momento em que o papel de mãe é acionado como ator político, onde os símbolos – as camisas com a foto dos filhos, a faixa que critica a violência policial, a fala pedindo justiça – são mobilizados e onde, mais uma

¹⁷⁴ Esta mesma discussão pode ser encontrada no artigo de Vianna e Farias (2011, p. 84), quando abordam os “recursos políticos” que circulam entre os ativistas. Em 2014, integrantes da “Rede” se reuniram com participantes do FSM exclusivamente para discutir os casos de Fátima e Ana Paula. Essa reunião foi decisiva para que ambas trocassem o advogado que até então as defendia por profissionais da OAB e defensores públicos.

vez, o sentimento de dor é compartilhado com vistas à obtenção de ganhos reais na esfera pública.

Figura 16 - Primeira audiência caso Ana Paula – 2015



Fonte: Acervo FSM, 2015.

A visibilidade conseguida pelo caso de Ana Paula, bem como estes procedimentos de partilha de informações resultaram no fato de que no dia 9 de fevereiro, nove meses após o assassinato de Johnatha, aconteceria a primeira audiência do caso. A quantidade de organizações e órgão de imprensa que cobriram esta atividade¹⁷⁵, e a mobilização feita pelas redes sociais, cumpriam o papel de fazer daquela atividade uma “experiência comum de dor” e de solidariedade, mesmo entre aqueles que não vivenciaram a situação, mas que estão dispostos a reafirmar esta crítica pública e o clamor por justiça (MAGALHÃES, 2008, p. 79).

Posteriormente, em setembro de 2015, ocorreu a primeira audiência do caso de Fátima Pinho, que seguiu os mesmos moldes de mobilização, com ato público na porta Tribunal de

¹⁷⁵ Dentre os grupos que produziram reportagens sobre a audiência estão IBASE, Coletivo Carranca, Jornal A Nova Democracia, Brasil 247, Livreimprensa.com, Jornal O Dia.

Justiça do Rio de Janeiro e mobilização de militantes pelas redes sociais para a realização de um ato antes do início da audiência.

Ambos os casos conseguiram rapidamente chegar ao processo de julgamento, que ainda está em curso. É importante ainda ressaltar que um dos desdobramentos mais relevantes desse procedimento de busca por justiça é a compreensão de se fazer parte de uma luta maior, o que às levam a unificar sua vontade por justiça com a de outras mães, para “fazer alguma coisa” para que esta mesma dor não mais ocorra, não apenas para “mim”, mas para todos “iguais a mim” (MAGALHÃES, 2008). E este sentimento de solidariedade é o que impulsiona a existência de uma militância independente do Fórum Social de Manguinhos, integrando uma rede maior de luta contra a violência policial, que tem na “Rede” seu maior referencial.

Como desdobramentos da modificação nesta forma de apresentação da sua luta, surgem os momentos de reconhecimento no espaço público: no ano de 2015, Fátima e Ana Paula receberam a Medalha Chico Mendes de Resistência, prêmio concedido pelo Grupo Tortura Nuca Mais; no dia 23 de maio, o FSM realizou um ato em memória de um ano da morte do filho de Ana Paula, evento que também serviu para o lançamento da cartilha de segurança pública de Manguinhos, e do documentário “Cada Luto, uma Luta” sobre a história de Ana Paula¹⁷⁶; Fátima e Ana Paula também foram homenageadas durante o evento em lembrança aos 25 anos da chacina de Acari, realizado em julho de 2015 na sede da Ordem dos Advogados do Brasil; e por último, a maior atividade de publicização da crítica no espaço público foi o convite feito à Ana Paula pela organização Anistia Internacional, para fazer uma viagem pela Europa junto com Terezinha, outra mãe de vítima, de um caso ocorrido no Complexo do Alemão.

Ao apresentar a forma como estas duas mulheres converteram a morte de seus filhos em um processo de luta por justiça na esfera pública pretendi mostrar o quanto esta postura impactou na construção de uma crítica pública ao programa de “pacificação” pelos integrantes do FSM. Decorrente da invisibilidade das formas de atuação do Estado que controlam e criminalizam os moradores de favela, a atuação de familiares de vítima é uma possibilidade de visibilizar através da linguagem emocional as violências sofridas por moradores de favelas.

Nesse processo, o acesso à justiça através da responsabilização judicial dos policiais ganha centralidade pela possibilidade de validação na esfera pública do luto dos familiares de vítima, bem como para exigir do Estado respostas ao sofrimento causado por seus agentes. E através dessas formas de atuação no espaço público é possível compreender as diferentes

¹⁷⁶ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qDyyoYgYsaY>. Acesso em: 15 abr. 2016. Durante 2015, o documentário foi exibido por vários grupos e movimentos, tendo Ana Paula como debatedora.

formas que o Estado é acionado e visto, seja para garantir a justiça, seja para ser identificado como grande violador de direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Isso pra mim é muito claro: é agente do Estado e outro é agente do poder local, que é do crime. Pra mim os dois controlam o território com a mesma lógica, eles possuem um poder – o crime, um poder executivo, tem um legislativo que faz suas leis, tem um judiciário que julga... tá vendo? E eles matam e dominam o território e calam a boca das pessoas (Trecho de entrevista realizada com Amélia).

Desde que passei a frequentar Manguinhos, as situações que presenciava ou que a mim eram relatadas me causavam forte inquietação. As dinâmicas que a todo momento colocavam em suspensos pressupostos básicos, como uma simples ida até o mercado ou levar o filho até a escola eram bastante distintas daquela que faziam parte do meu cotidiano.

Passada a sensação de estranhamento, me vi fazendo parte daquele microcosmo de relações e consegui entender melhor o seu funcionamento. Estar com pessoas e participar de instituições que me tornaram trabalhadora terceirizada, professora, militante e quase moradora de Manguinhos, aguçaram ainda mais o meu interesse sobre as transformações que lá ocorriam.

Contudo, este interesse só veio a ganhar outro *status* quando percebi que ao olhar para a forma de execução de dois grandes programas voltados para favelas, e que se instalaram em Manguinhos, me possibilitaria realizar uma leitura sobre os modos de gestão presente nas ações de governo postos em prática nestes espaços periféricos da cidade do Rio de Janeiro.

O modelo de organização do espaço urbano adotado no Rio de Janeiro desde o início dos anos de 1990, baseado na privatização dos espaços públicos, na gentrificação das regiões portuárias e áreas centrais das cidades e na realização de obras que a tornem uma mercadoria competitiva internacionalmente (VAINER, 2002), passou por um processo de intensificação nos últimos anos. Tanto o Programa de Aceleração do Crescimento, que originalmente foi criado para incentivar o crescimento econômico através do investimento em setores de infraestrutura, quanto a escolha da cidade para sediar a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, contribuíram para que outras formas de governamentalidade fossem experimentadas dentro desse modelo de urbanização.

Os investimentos em segurança pública aumentaram drasticamente no período e as UPPs surgiram como a principal solução para o problema da violência urbana, questão que há algumas décadas marca a imagem da cidade como um território extremamente violento. Ver estes dois programas serem desenvolvidos em Manguinhos me pareceu a oportunidade de refletir sobre os desdobramentos da sua implementação, quase que simultânea, e os seus rebatimentos sobre as dinâmicas estabelecidas cotidianamente pelos moradores.

A identificação da rede de relações que se estabeleceu durante as obras do PAC, bem como das práticas gestadas após a instalação da UPP, me levaram a refletir sobre as possíveis conexões entre o modelo de urbanização em curso e as práticas estabelecidas no nível local. E o elemento que me permitiu aprofundar a reflexão por esse prisma foram as práticas de Estado.

Digo isto por que ao olhar para as suas práticas, e não apenas para as suas normativas – o “estado-ideia”, tal como discute Abrams (1988) –, pude observar o diagrama de práticas que conformam o tipo de governamentalidade exercido pelos agentes do Estado em Manguinhos, e também mostrar como a articulação entre território, população e Estado resultou em processos onde estas instâncias foram constituídas mutuamente.

Para isso, três vertentes analíticas foram fundamentais. A primeira foi compreender que estes dois grandes projetos voltados para favelas, publicamente divulgados como inovadores e transformadores, reificavam uma imagem do Estado como algo mítico, que pela implantação de tais programas deixaria de ser “ausência” e geraria impactos sem precedentes, de ordem material e subjetiva. Analisar a execução destes programas me permitiu ver como esse Estado que “chega” trazendo cidadania para os moradores de favelas e depois “pacifica” estes cidadãos é uma construção que emerge da própria prática.

Nesse sentido, a “magia de estado” (TAUSSIG, 1992) que transparece nesses dois programas é desmistificada pelo olhar atento sobre suas dinâmicas. Associado a isto, o entendimento de que o PAC e a UPP estavam sendo executados em territórios de “margens” (DAS; POOLE, 2008) me permitiu identificar os diferentes atores e vetores de força que estavam imbricados na constituição do Estado.

Estes vetores e atores permitiram compreender como o Estado produz as margens que ele mesmo precisa para a sua atuação, isto é, como um processo conjugado entre o que está dentro e o que está fora da lei. Por isso, os dispositivos utilizados pelos seus agentes e que são identificáveis nas rotinas cotidianas, foram elementos fundamentais para que eu pudesse dar sentido ao trabalho de campo realizado.

Os ilegalismos mostraram que o fazer do Estado supõe sempre uma combinação de ações que criam um “jogo diferencial de tolerância e repressão” (HIRATA, 2014, p. 102), onde as diversas práticas que ocorreram durante a execução destes dois Programas demonstram a existência de práticas que se caracterizaram pela “arte do contornamento” (TELLES, 2015) dos procedimentos legais.

Deste modo, a triangulação entre traficantes, agentes do Estado e empreiteiras que promoveu o cerceamento da atuação do movimento social local; as negociações de mercadorias políticas (MISSE, 2002) entre agentes do Estado e presidentes das associações de moradores;

a fofoca como um mecanismo importante de veiculação de ameaças, foram dispositivos utilizados de maneira recorrente durante a implementação do PAC Manguinhos:

O outro exemplo é quando o próprio gerente do tráfico chega e reúne algumas pessoas e fala: “olha, parem de intervir nos projetos do governo. Fica um dando sua aulinha, você some da minha frente, você para, sei lá o quê”, enfim veio a ordem, uma primeira e uma segunda. E na segunda falou “ó, não vai ter a terceira não, tome juízo, tome tenência na vida”. Quer dizer: isso são fatos reais. Não tá em nenhum registro (Trecho de entrevista realizada com ex-integrante do Fórum Social de Manguinhos).

Estas dinâmicas tiveram implicações diretas sobre as estratégias adotadas pelo Fórum Social de Manguinhos, limitando a sua forma de atuação e gerado uma série de ameaças aos seus membros. Mesmo assim, foi possível identificar diferentes mecanismos utilizados pelos participantes deste coletivo para continuarem agindo diante da existência de ilegalismos: a produção de documentos, que muitas vezes faziam o papel de denúncia a respeito das práticas ilegalistas; o recurso às audiências e eventos públicos como espaços de posicionamento; as tentativas de diálogo com o tráfico diante das ameaças.

Com a UPP, os dispositivos utilizados para o controle social dos moradores ficaram mais patentes, isto porque a modalidade de presença do Estado nesse momento se pauta pelo papel de mediador exercido pela polícia na relação entre os moradores e os responsáveis pelos serviços públicos, bem como pelo poder de deixar viver ou deixar morrer com os casos de assassinatos cometidos pelos policiais. Este processo, que denominei de militarização da vida, exacerba o uso de dispositivos que garantem o controle dessa população.

Se você ligou pra Oi e o cara não resolveu o problema do seu telefone você liga pra mim que eu resolvo. Se você não quer fazer tal coisa, você passa lá e deixa um bilhetinho que a gente resolve. É, enfim são coisas que essa atribuição da polícia ela veio pra além de controlar os corpos e o território, ela vem pra controlar o modo de vida das pessoas, e pra mim sempre foi violento em todos os sentidos (Trecho de entrevista realizada com Berenice).

A tolerância e a combinação das ações policiais com as práticas extraoficiais – tais como os acordos com o tráfico local, os comportamentos abusivos sobre os moradores, as dinâmicas de produção de documentos em cada caso de morte – fizeram que os temores iniciais sobre a presença da UPP em Manguinhos se transformassem, ao longo do tempo, na possibilidade de uma crítica pública sobre a sua atuação, e neste sentido, as mães de vítima de violência aparecem como atores em destaque.

A dinâmica marcada pelo uso de dispositivos de controle e ilegalismos e a busca por estratégias para se contornar os seus efeitos, demarcam o caráter criativo da atuação nas margens. Por se constituírem como espaços físicos, mas também de prática, as atuações práticas que são cotidianamente criadas no seu interior são os elementos que permitem colocar em xeque

a solidez atribuída ao Estado, deslindar as relações que o compõem e criar formas de atuação que permitam a obtenção de ganhos nesse jogo que ocorre nos liames da legalidade.

Portanto, examinar as formas de execução do PAC e da UPP em Manguinhos me permitiu identificar outra concepção de Estado que, longe de ser incompleta e falha, estava sendo constantemente feita e refeita através das práticas de seus agentes no cotidiano dos moradores de Manguinhos. A colonização das leis que oficialmente regem o funcionamento do Estado por práticas e ordenamentos distintos, operando de maneira simultânea e combinada, fez emergir uma cartografia interessante, que problematiza as formas de gestão adotada nos territórios periféricos da cidade.

Nesses territórios de margem, a intensificação de dispositivos que transitam nas bordas da legalidade deixa evidente que quando se analisa as ações de governos deve-se ter em mente que elas estarão permeadas por interesses distintos. E nesse sentido, o modelo de urbanização que transforma a cidade em mercadoria, que põe em prática interesses privados através de investimentos públicos e que pressupõe o uso de mecanismos de controle, fica patente.

Criativas, instigantes e mobilizadoras, as margens perfazem processos que somente a prática consegue revelar. Acredito que olhar desta forma para as ações de governo e seus procedimentos de governamentalidade colabora para que os diversos elementos que intensificam o controle e as ilegalidades nos territórios de favelas possam ser compreendidos como peças importantes do quebra-cabeça que, nos territórios de margem, produzem Estado.

REFERÊNCIAS

ABRAMS, Philip. **Sobre la dificulda de estudiar el estado.** *jornal of Hirstorical Sociology*, v.1, n. 1, mar. 1988, p. 58-89.

AGAMBEM, Giorgio **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas.** *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 109, p. 68-92, Mar. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em 03 dez. 2015.

AMADOR, Elmo da Silva. Baía de Guanabara: um balanço histórico. In: ABREU, Maurício de Abreu (org.). **Natureza e sociedade no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Biblioteca Carioca, 1992.

ARAÚJO, João Batista Oliveira de. **Cidadania escassa, controle negociado e os movimentos populares em favelas: reflexões a partir do estudo de caso do Fórum Social de Manguinhos, no Rio de Janeiro.** 2011. Dissertação (Mestrado) - Programa em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

ARRETCHE, Marta. 2003. **Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, pp. 7-9.

BATISTA, Vera Malaguti. Adesão subjetiva à barbárie. In: Vera Malaguti Batista. (Org.). **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal.** Rio de Janeiro: Revan, 2012, v. 1

BATISTA, Vera Malaguti. Sulfurosas marginalizações. Reseña de "As duas faces do gueto" de WACQUANT, Loïc. **Revista de História [online]** 2009. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=285022054017> ISSN 0034-8309.

BATISTA, Vera Malaguti. **O medo na cidade do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história.** Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BIANCHI, Alvaro. **O conceito de estado em Max Weber.** *Lua Nova*, São Paulo, n. 92, p.79-104, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. **Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS – Participa SUS / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa.** 2. ed. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Norma operacional básica do SUS NOB SUS 01/96: gestão plena com responsabilidade pela saúde do cidadão.** Brasília, 1997.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC**. Exercício 2009. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/saneamento/Manual_de_Execucao_PAC_OGU_2009.pdf. Acesso em jan. 2016.

BIENENSTEIN, Glauco. **O espetáculo na cidade e a cidade no espetáculo: grandes projetos, megaeventos e outras histórias**. In: XIV Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, 2011.

BIRMAN, Patricia. **Feitiçarias, territórios e resistências marginais**. Mana, vol.15, n.2, pp. 321-348, 2009.

BODSTEIN, Regina; ZANCAN, Lenira; RAMOS, Célia Leitão e MARCONDES, Willer Baumgarten. **Avaliação da implantação do programa de desenvolvimento integrado em Manguinhos: impasses na formulação de uma agenda local**. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2004, vol. 9, no. 3. ISSN 1413-8123.

BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. "The Sociology of Critical Capacity", European Journal of Social Theory, vol. 2, n° 3, Aug. 1999. p. 359-378.

BUENO, Leonardo Brasil. **Território de exceção enquanto limite e possibilidade para a gestão democrática em favelas da cidade do rio de janeiro**. In: Lima, Carla Moura; Bueno, Leonardo (orgs.). Território, participação popular e saúde: Manguinhos em debate. Rio de Janeiro: ENSP/Fiocruz, 2010.

BURGOS, Marcelo. **Cidade, Territórios e Cidadania**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 1, 2005, pp. 189 a 222.

BURGOS, Marcelo; PEREIRA, Luiz Fernando Almeida; CAVALCANTI, Mariana; BRUM, Mario; AMOROSO, Mauro. **O efeito UPP na percepção dos moradores das favelas**. Desigualdade & Diversidade (PUCRJ), v. 11, p. 49-97, 2012.

CALDEIRA, Cesar. **Segurança pública e sequestros no Rio de Janeiro (1995-1996)**. Tempo social, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 115-153, maio 1997. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20701997000100007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 08 fev. 2016.

CANTEIRO DE OBRAS - **Informativo da Secretaria de Estado de Obras - Ano 2 - Número 12 - Março de 2008**. Disponível em: http://download.rj.gov.br/documentos/10112/243527/DLFE-31029.pdf/Boletim_Marco_2008.pdf. Acesso em: 21 nov. 2015.

CARNEIRO, L. P. **A Política de Pacificação do Rio de Janeiro: um estudo sobre liderança e inovação**. In: Armando Castelar Pinheiro e Fernando Veloso. (Org.). Rio de Janeiro: um estado em transição. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, v. 1, p. 441-468.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos**. Novos estudos CEBRAP nº 45, 1996.

CASTELLS, Manuel; Cardoso, Gustavo (orgs.). **A Sociedade em Rede. Do Conhecimento à Ação Política**. Conferência promovida pelo Presidente da República - 4 e 5 de março de 2005. Centro Cultural de Belém, Portugal. Disponível em:

http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/a_sociedade_em_rede_-_do_conhecimento_a_acao_politica.pdf. Acesso em jan. 2016

CASTILHO, Sergio Ricardo Rodrigues; LIMA, Antonio Carlos de Souza; TEIXEIRA, Carla Costa. **Etnografando burocratas, elites, e corporações: a pesquisa entre estratos sociais hierarquicamente superiores em sociedades contemporâneas**. In.: Castilho, Sergio Ricardo Rodrigues; Lima, Antonio Carlos de Souza; Teixeira, Carla Costa (orgs.). **Antropologia das práticas de poder**. Rio de Janeiro: Contra Capa: Faperj, 2014.

CAVALCANTI, Mariana. **À espera, em ruínas: Urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da ‘PACificação’**. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 6 - no 2 - ABR/MAI/JUN 2013 - pp. 191-228.

CAVALCANTI, Mariana; FONTES, Paulo. **Ruínas industriais e memória em uma “favela fabril” carioca**. História Oral, v. 14, n. 1, p. 11-35, jan.-jun. 2011.

CEFAÏ, Daniel; MELLO, Marco Antônio da Silva; VEIGA, Felipe Berocan; MOTA, Fábio Reis. **Arenas Públicas: Por uma etnografia da vida associativa**. Niterói-Rio de Janeiro, EdUFF, 2011.

CEFAÏ, Daniel. **Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva**. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Vol. 2, n° 4, abr/mai/jun, 2009.

CUNHA, Christina Vital da. **Evangélicos em ação nas favelas cariocas: um estudo sócio-antropológico sobre redes de proteção, tráfico de drogas e religião no complexo de Acari**. Tese (doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2009.

DAGNINO, Evelina. **“Cultura, cidadania e democracia. A transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana”**. In: ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo. (org.) 2000. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: EdUFMG, 2000.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. **I estado y sus márgenes. Etnografías comparadas**. Revista Académica de Relaciones Internacionales, núm. 8 junio de 2008.

DAVIES, Andrew Frank. **A paz que queremos seguir? Etnografando reuniões comunitárias organizadas pelos comandos das UPPs**. Anais do XVI Congresso Brasileiro de Sociologia, 2013.

DIFONZO, Nicholas and BORDIA Prashant. **Rumor Psychology: Social and Organizational Approaches**. American Psychological Association, 2007.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador 1. Uma história dos costumes**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.

FARIAS, Juliana. **Governo de Mortes: Uma etnografia da gestão de populações de favelas no Rio de Janeiro**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGSA, 2014.

FARIAS, Juliana. **Da asfixia: reflexões sobre a atuação do tráfico de drogas nas favelas cariocas**. In: Luiz Antonio Machado da Silva (Org.). (Org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FAPERJ/Nova Fronteira, 2008.

FARIAS, Juliana. **Quando a exceção vira regra: os favelados como população "matável" e sua luta por sobrevivência**. *Teoria & Sociedade (UFMG)*, v. 15.2, p. 138-171, 2008.

FARIAS, Juliana. **Estratégias de visibilidade, política e movimentos sociais: reflexões sobre a luta de moradores das favelas cariocas contra a violência policial**. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, UERJ, 2007.

FAVRET-SAADA, Jeanne. **"Ser afetado"** *cadernos de campo* • N. 13, ano 14, 2005 – São Paulo: USP, FFLCH. n. 13, 1 4 • 2005.

FELTRAN, G. S. **O legítimo em disputa: as fronteiras do mundo do crime nas periferias de São Paulo**. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 1, p. 93-126, 2008.

FELTRAN, G. S. **Vinte anos depois: a construção democrática brasileira vista da periferia de São Paulo**. *Lua Nova (Impresso)*, p. 83-114, 2007.

FERNANDES, Tania Maria. **História de Pessoas e lugares: memórias das comunidades de Manguinhos**. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2012.

FIGUEIREDO, Marcus e FIGUEIREDO, Argelina C. **"Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica"**, *Revista Fundação João Pinheiro*: 108-129. 1986.

FREIRE-MEDEIROS, Bianca. **A favela e seus trânsitos turísticos**. *Revista Acadêmica. Observatório de Inovação do Turismo*, v. II, p. 2, 2007.

FLEURY, Sônia. **Militarização do social como estratégia de integração - o caso da UPP do Santa Marta**. *Porto Alegre: Sociologias* ano 14, n 30, mai./ago. 2012, p. 194-222.

FONSECA, Claudia. **Família, fofoca e honra: a etnografia de violência e relações de gênero em grupos populares**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. 41 ed. Petrópolis- RJ: Vozes, 2013.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1977-1978)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 20 ed. Rio de Janeiro, Edições Graal, 2004.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. *Planejamento e Políticas Públicas* no 21 – jun. de 2000.

FUNDAÇÃO CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS BENTO RUBIÃO. **Diagnóstico Rápido Participativo**. Rio de Janeiro, 2000.

JIMENO, Myriam. **Emoções e política: a vítima e a construção de comunidades emocionais**. MANA 16(1): 99-121, 2010.

GARCIA, Tomás Coelho. **Denúncias públicas contra a “violência policial” no Rio de Janeiro**. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 2009.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro, Editora Revan, 1ª ed. 2008.

GOHN, M. G. M. **O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana**. In: Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2015.

HERITAGE, John C. **Etnometodologia**. In: Teoria social hoje. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

HIRATA, D.; TELLES, V.S. **Ilegalismos e jogos de poder de São Paulo**. Tempo Social Revista de Sociologia da USP, no. 22, vol. 2, dezembro 2010, pp. 39-59.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

LAUTIER, B. **Os amores tumultuados entre o Estado e a economia informal**. Contemporaneidade e Educação, São Paulo, v.2, n.1, p.28-92, 1997.

LEITE, Marcia Pereira. **As “cidades” da cidade no Rio de Janeiro: reestruturação urbana no contexto dos “grandes eventos”**. In: Revista Proposta nº 125. Rio de Janeiro: FASE, 2012.

LEITE, Marcia Pereira. **Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro**. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 6, p. 374, 2012.

LEITE, Marcia Pereira. **Violência, risco e sociabilidade nas margens da cidade: percepções e formas de ação de moradores de favelas cariocas**. In MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio (org.). Vida sob o cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

LEITE, Marcia Pereira. **As mãos em movimento**. In: BIRMAN, Patrícia; LEITE, Márcia Pereira (Orgs). Um mural para a dor: movimentos cívico-religiosos por justiça e paz. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

LEITE, Marcia Pereira. **Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - vol. 15 no 44, 2000.

LORETTI, Priscila. **Pau no gato: etnografia do processo de regularização de energia elétrica no Santa Marta**. XVI Congresso Brasileiro de Sociologia, Salvador, 2013. (Congresso).

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. **Polícia e violência urbana em uma cidade brasileira. Etnográfica.** Fevereiro de 2011, 15 (1): 67-82. 2011.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. **“Violência urbana”, segurança pública e favelas – o caso do Rio de Janeiro atual.** Cad. CRH vol.23 nº. 59 Salvador May/Aug. 2010.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. **Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública.** In: Machado da Silva, Luiz Antônio (org). Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2008.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. **A continuidade do “problema da favela”.** In: Oliveira, Lúcia Lippi (org.). Cidade: história e desafios. Rio de Janeiro: Editora FGV/CNPq, 2002.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio; LEITE, Marcia Pereira. **Favelas e democracia: temas e problemas da ação coletiva nas favelas cariocas.** In: Rio: a democracia vista de baixo. Rio de Janeiro: Ibase, 2004.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. **Violência urbana, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas?** In MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio (org.). Vida sob o cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

MADUREIRA et. al. **A construção de redes sociais de Manguinhos frente ao desafio da desterritorialização das políticas públicas.** Trabalho apresentado no VI Encontro Internacional Fórum Paulo Freire, Globalização, Educação e Movimentos Sociais: 40 anos da Pedagogia do Oprimido, que aconteceu na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, de 16 a 20 de setembro de 2008.

MAGALHÃES, Alexandre de Almeida. **Transformações no “problema favela” e a reatualização da “remoção” no Rio de Janeiro.** Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, 2013.

MAGALHÃES, Alexandre de Almeida. **Entre a vida e a morte: a luta! A construção da ação coletiva por moradores de favelas no Rio de Janeiro.** 2008. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Dissertação de Mestrado, 2008.

MARQUES, Eduardo c. **“Redes Sociais e Instituições na construção do Estado e da sua Permeabilidade”.** In Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 41, v. 14, São Paulo, outubro 1999, pp. 45-67.

MELO, Marcus André. (1999), **“Estado, governo e políticas públicas”.** In Sergio Miceli (org.), O que ler na ciência social brasileira (1970-1995), São Paulo, Sumaré.

MENEZES, Palloma Valle. **Entre o “fogo cruzado” e o “campo minado”: uma etnografia do processo de “pacificação” de favelas cariocas.** Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, 2015.

MISSE, Michel. **Os rearranjos de poder no Rio de Janeiro.** Le Monde Diplomatique Brasil, julho de 2011. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=959>. Acesso em jan. 2016.

MISSE, Michel. **Malandros, marginais e vagabundos: A acumulação social da violência no Rio de Janeiro**. Tese (doutorado). Rio de Janeiro, IUPERJ 2009.

MISSE, Michel. **Sobre a acumulação Social da Violência no Rio de Janeiro**. Revista Civitas, Porto Alegre, v.8, set-dez- 2008, p.371-385.

MISSE, Michel. **O Movimento. A constituição e reprodução das redes do mercado informal ilegal de drogas a varejo no Rio de Janeiro e seus efeitos de violência**. In: Baptista, Marcos et al (Orgs.). Drogas e pós-modernidade 2. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2003.

MISSE, Michel. **O Rio como um bazar. A conversão da ilegalidade em mercadoria política**. Insight Inteligência (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 5, n.18, p. 68-79, 2002.

MITCHELL, Timothy. **Society, Economy and the State Effect**. In: SHARMA, Aradhana; GUPTA Akhil (orgs.). The anthropology of the state: a reader. Blackwell Publishing Ltd, 2006.

OLIVEIRA, Pedro Rocha de. **Golpes de vista**. In: Brito, Felipe; Oliveira, Pedro Rocha de. Até o último homem: visões cariocas da administração armada da vida social. São Paulo: Boitempo, 2013.

OSPINA-TASCÓN, Juan José. **Las Ramblas en el crecimiento urbano de Barcelona**. Arquitectura y Urbanismo vol. XXXV, no 1, 2014.

OST, Sabrina; FLEURY, Sonia. **O Mercado Sobe o Morro. A Cidadania Desce? Estudo Sobre os Efeitos da Pacificação no Santa Marta**. In: XXXVI EnANPAD 2012, 2012, Rio de Janeiro. EnANPAD 2012, 2012.

RIBAS, José Roberto; ROCHA, M. S.; GUSSEN, C.T.G. **Hierarquização dos programas de eficiência energética nas comunidades pacificadas da cidade do Rio de Janeiro**. In: Bedregal, B.; Marcos, J.; Barros, L.C.; Roveda, J.A.F.; Santiago, R.H.N.; Seixas, W. (Org.). Recentes Avanços em Sistemas "Fuzzy". 1ed. Natal: SBMAC, 2012, v. 1, p. 766-779.

RIBEIRO, Ludmila. **O nascimento da polícia moderna: uma análise dos programas de policiamento comunitário implementados na cidade do Rio de Janeiro (1983-2012)**. Análise Social, 211, XLIX (2.º), 2014, 272-309.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, OLINGER, Marianna. **A favela na cidade-commodity: desconstrução de uma questão social**. In: Marco Antônio Silva Melo et al (orgs.) Favelas Carioca: ontem e hoje. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

RIZOTTI, Maria Luiza Amaral. **Estado e Sociedade Civil na História das Políticas Sociais Brasileiras**. Semina: Ci. Soc. Hum., Londrina, v. 22, p. 39-56, set. 2001

RODRIGUES, André e SIQUEIRA, Raíza. **As unidades de polícia pacificadora e a segurança pública no Rio de Janeiro**. In: Cadernos do ISER: Unidades de Polícia Pacificadora: debates e reflexões. Rio de Janeiro: ISER, n.67, ano 31, 2012.

RODRIGUES, Eduardo. **“Rio-verão-2014: quando extinguir o Comando Vermelho passa a ser a novíssima solução para a questão da violência urbana carioca (1ª parte)”**. 2014. Disponível em: <https://capitalismoemdesencanto.wordpress.com/2014/04/10/rio-verao-2014-quando-extinguir-o-comando-vermelho-passa-a-ser-a-novissima-solucao-para-a-questao-da-violencia-urbana-carioca-1a-parte/>. Acesso em jan. 2016.

PAINE, Robert. Robert Paine. **What is Gossip About? An Alternative Hypothesis**. Man, New Series, Vol. 2, No. 2, Jun. 1967, pp. 278-285.

PESTANA, Marco M. **A União dos Trabalhadores Favelados e a luta contra o controle negociado das favelas cariocas (1954-1964)**. Dissertação (Mestrado)—Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2013.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A Geograficidade do social: uma contribuição para o debate metodológico sobre estudos de conflitos e movimentos sociais na América Latina**. In: José Seoane. (Org.). *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*. Buenos Aires: Clacso-Osal, 2003, v., p. 261-277.

SADER, Éder. **Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970 -80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **“A práxis Liberal e a Cidadania Regulada” in: Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática**. Rio de Janeiro, Rocco, (pp. 63-114), 1998.

SANTOS, J. L. M. S.; SOARES, F. L. M.; EVANGELISTA, P.; BESSERMAN, M.. **Territorializando a promoção, Defesa e Garantia de Direitos Humanos em Manguinhos**. 2007. (Relatório de pesquisa).

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001. xxxp. (Cadernos pólis 4).

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo, Edições Loyola, 1993.

SCHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo. (org.). **Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SCOTT, James C. **Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts**. New Haven and London: Yale University Press, 1990.

SILVA, Itamar, ROCHA, Lia. **Associações de moradores de favelas e seus dirigentes: o discurso e a ação como reversos do medo**. In: Justiça Global. Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.

SILVA, M. K; ZANATA, R. **“Diz-me com quem andas, que te direi quem és”: uma – breve – introdução à análise de redes sociais**. Revista USP, São Paulo, n. 92. p.114-130. 2011.

SOARES, Daniel. **Análise crítica do Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo de Manguinhos**. In: Lima, Carla Moura; Bueno, Leonardo (orgs.). *Território, participação popular e saúde: Manguinhos em debate*. Rio de Janeiro: ENSP/Fiocruz, 2010.

SOARES, Rafael Gonçalves. **Da luta pelos direitos ao reconhecimento como dever: as ações e o legado da União dos Trabalhadores Favelados**. Second International Conference of Young Urban Researchers, 2011.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Celina. **Introdução: Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa**. Dossiê agenda de pesquisa em Políticas Públicas. CADERNO CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. **Dossiê Fazendo Estado. O estudo antropológico das ações governamentais como parte dos processos de formação estatal**. Revista de Antropologia (USP. Impresso), v. 55, p. 559-564, 2012.

TAUSSIG, Michael. 1992. "La magia del Estado: María Lionza y Simón Bolívar en la Venezuela contemporánea". *En*: Gutiérrez E. y otros. De palabra y obra en el Nuevo Mundo. Siglo XXI, México. Pp. 489-517

TELLES, Vera da Silva. **Fronteiras da lei como campo de disputa: notas inconclusas a partir de um percurso de pesquisa**. *In*: BIRMAN, Patricia et. al (orgs.) Dispositivos urbanos e trama dos viventes: ordens e resistências. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

TELLES, Vera da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte, MG. Argymentvm, 2010.

TELLES, Vera da Silva. **Cidadania e pobreza**. São Paulo: Editora 34, 2001.

TRINDADE, Claudia Peçanha da. **"Não se faz omelete sem quebrar os ovos" Política Pública e Participação Social no PAC Manguinhos - Rio de Janeiro**. Tese de doutorado. Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2012.

TRINDADE, Claudia Peçanha da. **Política pública e o direito à cidade em Manguinhos, zona norte do Rio de Janeiro**. XXVII Simpósio Nacional de História. Natal, RN, 22 a 26 de julho de 2013.

VAINER, Carlos. **Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro**. XIV Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento. Rio de Janeiro, 2011.

VAINER, Carlos. **Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano**. *In*: Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato (orgs.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

VAINER, Carlos. **Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao "Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro"**. *In*: Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato (orgs.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

VENTURA, Zuenir. **Cidade Partida**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

VIANNA, Adriana. **Etnografando documentos: uma antropóloga em meio a processos judiciais**. In.: CASTILHO, Sérgio Ricardo; SOUZA LIMA, Antonio Carlos de; TEIXEIRA, Carla Costa. Antropologia das Práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações. Rio de Janeiro: Contracapa, Faperj, 2014a. Pp. 43-70.

VIANNA, Adriana. **Violência, Estado e Gênero: considerações sobre corpos e corpus entrecruzados**. In: LIMA, Antonio Carlos de Souza; GARCIA-ACOSTA, Virgínia (orgs.). Margens da violência – subsídios ao estudo da violência nos contextos mexicano e brasileiro. Brasília: ABA, 2014b.

VIANNA, Adriana; FARIAS, Juliana. 2011. “**A guerra das mães: dor e política em situações de violência institucional**”. Cadernos Pagu, 37:79-116.

VIANNA, Luiz Werneck. (1999). **Liberalismo e Sindicalismo no Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela. Do mito de origem à favela.com**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.

VITAL DA CUNHA, Christina. “**Traficantes evangélicos**” e intolerância religiosa nas favelas hoje: o caso de Acari, Rio de Janeiro. XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais. Bahia: 07 a 10 de agosto de 2011.

WACQUANT, Loïc. **Insegurança social e surgimento da preocupação com a segurança**. Panóptica, s. 1, ano 3, n. 19, p. 198-213, jul./out. 2010. Disponível em: <www.panoptica.org/panpticaedio19julho2010/19_8.pdf>.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: os padrões da Violência Homicida no Brasil**. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo, Editora Cultrix, 15ª ed. 2007.

WEFFORT, Francisco Correa. WEFFORT, F. C. 1978. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra., 1978.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. **Introdução**. In: ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos (orgs.). Um século de favela. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

APÊNDICE A - Roteiro de perguntas

1. Informações pessoais

Nome/Idade/Profissão

O que motivou seu envolvimento com as ações em Manguinhos? Como isso começou?

Fale um pouco do seu envolvimento com a Capela São Daniel

2. Relação com a Fiocruz

Desde quando você trabalha na Fiocruz? Como começou esse seu envolvimento?

O que era a ACS e Qual era a sua função neste trabalho?

Como você dividia a sua representação nessas diferentes esferas (ACS, Capela, Fórum)?

3. Fórum de Manguinhos

Qual era (ou ainda é) seu envolvimento com o Fórum Social de Manguinhos?

Como você relataria o seu surgimento?

Qual a importância deste coletivo na história recente das transformações em Manguinhos?

4. PAC

Você acompanhou a chegada do PAC em Manguinhos. Ao seu ver, quais foram as motivações para a escolha desse lugar para receber as obras?

Se você pudesse citar, quais atores (organizações, pessoas, instituições, públicas e privadas) você diria que foram os mais importantes e/ou que tiveram maior influência durante a execução das obras do PAC? E por quê?

O que o PAC mudou nas relações em Manguinhos, isto é, mudou a forma como as pessoas e instituições se organizavam antes e depois das obras do PAC?

Quais foram os principais conflitos que a execução das obras trouxeram? E com quem? (abordar as ameaças, os interesses)

Qual a importância deste coletivo na execução do PAC? Quais foram suas principais ações?

Quais foram as iniciativas da Fiocruz para intervir nesse processo? Como você avalia essa atuação?

Quais foram os pontos positivos das obras? (novas arenas de participação, por exemplo)

Quais foram os pontos negativos das obras?

Como você avalia Manguinhos após as obras do PAC?

5. Espaços de participação

Você teve ou ainda tem alguma atuação em outros espaços coletivos em Manguinhos (conselho, EJA)? Fale um pouco sobre essa atuação, e como você a enxerga

6. Relação com o poder público

Como você avalia a atuação do Estado em Manguinhos?

Que tipos de intervenção mais marcou a sua memória?

Em relação ao PAC, como você avalia a atuação do Estado (governo estadual e municipal)

Em relação a UPP, como você avalia a atuação do Estado?

7. UPP

O que mudou em Manguinhos com a entrada do UPP (na organização local, nos coletivos, nos comportamentos)?

Como você avalia a atuação da UPP em Manguinhos?

ANEXOS A - Proposta de Regimento Interno do Comitê de Acompanhamento do PAC-Manguinhos

1. Das Disposições Preliminares

1.1. O presente regimento regulamenta a organização e cria o Comitê de Acompanhamento do PAC-Manguinhos, como instrumento de participação social e cidadã dos sujeitos dos direitos referidos no PAC de Manguinhos.

2. Da Natureza e das Finalidades

2.1. Este Comitê é único, abrangendo todas as esferas de poder correlacionadas pelo PAC-Manguinhos, e tem composição intersetorial;

2.2. Este Comitê deve zelar pela eficiência dos investimentos relativos ao PAC-Manguinhos de forma a contribuir com o Desenvolvimento Humano, Social, Econômico e Ambiental Equitativo e Sustentável do bairro, através da promoção da participação sócio-comunitária, intersetorial e transversal e da cidadania dos sujeitos dos direitos inscritos no PAC-Manguinhos;

3. Da Composição

3.1. O Comitê de Acompanhamento é constituído por 56 membros (Executivos Federal, Estadual e Municipal e Sociedade Civil de Manguinhos) com direito a voto e nove convidados (Legislativo, MP e Defensoria, e Instituições Públicas de Ensino e Pesquisa) com direito a voz:

3.2. Vinte e oito representantes das Secretarias Estaduais (Obras; Governo; Saúde e Defesa Civil; Educação; Cultura; Ambiente; Habitação; Transportes; Ciência e Tecnologia; Trabalho e Renda; Desenvolvimento Econômico; Turismo, Esporte e Lazer; Assistência e Direitos Humanos; e Segurança), Representantes Municipais (Governo; Habitat; Saúde; Educação; Assistência Social; Culturas; Esporte e Lazer; Meio Ambiente; Trabalho e Emprego; Urbanismo; Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia) e Federais (Casa Civil; Justiça e Cidades) inseridas no PAC-Manguinhos, de forma intersetorial que deverão ser que deverão ser notificados imediatamente (até 24 h) após a instituição deste Comitê, pelo governo

do Estado, e que deverão indicar seus representante e suplente, através de seus respectivos mandatários juridicamente responsáveis, através de ofício específico, que deve ser encaminhado a este Comitê em até dez dias após a instituição oficial deste Regimento;

3.3. Vinte e oito representantes da Sociedade Civil de Manguinhos, sendo 14 Associações de Moradores de Manguinhos -Vila Turismo, Parque Oswaldo Cruz, Pq. Carlos Chagas, Vitória de Manguinhos (CONAB), Pq. João Goulart, Vila União, Nova Era (Embratel), CHP2, Nelson Mandela, Samora Machel, Mandela de Pedra, Comunidade Agrícola, Vila São Pedro e CCPL- e demais instituições formais e/ou informais da sociedade civil sem fins lucrativos com sede em Manguinhos, aqui consideradas como instituintes deste Comitê, co-signatárias deste Regimento Interno e qualificadas como organização representante ou como organização suplente, organizada por setores de atuação: Saúde, Educação, Direitos Humanos, Saneamento, Habitação, Étnicos e Culturais, Esportes, Infância e Juventude, Idosos, Economia e Desenvolvimento Local.

3.4. A ausência reiterada das representações da sociedade civil instituídas no âmbito deste Comitê deverá acarretar na substituição desta pela organização suplente; salvo justificativa aceita pela suplência, em primeira instância, e pela maioria das componentes votantes, representativos da sociedade civil neste Comitê (em votação extra-ordinária), em segunda e última instância;

3.5. Dois representantes dos poderes legislativos, municipal e estadual, indicados pelo Presidente das referentes Comissões de Acompanhamento do PAC da Câmara Municipal e da Assembleia Legislativa do Estado (ALERJ), que deverão ser notificados pelo governo do Estado imediatamente (até 24h) após a instituição oficial deste Comitê, e deverão apresentar representante e suplente através de ofício específico que deve ser encaminhado a este Comitê em até dez dias úteis após a instituição oficial deste Regimento;

3.6. Dois representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro; que deverão ser notificados pelo governo do Estado imediatamente (até 24h) após a instituição oficial deste Comitê, e deverão apresentar representante e suplente através de ofício específico que deve ser encaminhado a esta Comissão em até dez dias úteis após a instituição oficial deste Regimento;

3.7. Quatro representantes de órgãos técnicos especializados: do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura; da Fundação Oswaldo Cruz e das Universidades Estadual e Federal do Rio de Janeiro (UERJ e UFRJ), que deverão ser convidados imediatamente (até 24 h) após a instituição deste Comitê, pelo governo do Estado, e deverão indicar através de seus respectivos mandatários juridicamente responsáveis através de ofício específico de apresentação de seus representante e suplente, que deve ser encaminhado a este Comitê em até dez dias após a instituição oficial deste Regimento;

3.8. A não indicação de representação no prazo requerido poderá acarretar na substituição da instituição na composição desta Comissão;

3.9. As empresas envolvidas pelo PAC-Manguinhos como executoras ou, voluntariamente, como colaboradoras, poderão contribuir com as iniciativas de Desenvolvimento Social, Econômico e Ambiental do bairro, podendo reivindicar participação/assento neste Comitê, devendo inclusive fazê-lo, sob a égide dos órgãos públicos contratantes, mas também diretamente, com direito a se manifestar e a prestar esclarecimentos, sempre que for pertinente, mas não terão direito à voto neste Comitê;

4. Das Atribuições

Ao Comitê de Acompanhamento do PAC-Manguinhos caberá:

4.1. Contribuir com a fiscalização de todo o processo de contratação de mão-de-obra relativo ao PAC-Manguinhos de forma a avaliar os critérios a serem utilizados, propondo critérios e avaliando a utilização de critérios no processo de contratação, além de zelar pela aplicação da legislação trabalhista vigente e pela qualificação funcional e cidadã dos trabalhadores, denunciando quaisquer tipos de irregularidades, privilégio pessoal e/ou político-partidário no processo de contratação e na gestão de recursos humanos;

4.2. Contribuir com a fiscalização de todo o processo de compra e contratação (e subcontratação) de produtos e serviços (terceirização), zelando pela qualidade dos mesmos, mas também, sempre que possível, e eficiente, propugnando pela contratação de produtos e

serviços disponíveis no bairro Manguinhos e/ou em seu entorno, respeitando toda a normativa referente à lisura dos processos de compra e (sub)contratação de produtos e serviços;

4.3. Propor melhorias (modificações) no Projeto e em seu detalhamento, nos editais e nos processos de licitação e contratação de produtos e serviços para atender às demandas sócio-comunitárias e promover o Desenvolvimento Local Equitativo e Sustentável do bairro Manguinhos, contribuindo com a busca de soluções para a realização das metas de saneamento, habitação e infra-estrutura urbana e social do PAC;

4.4. Participar, junto com os órgãos competentes, de forma crítico-propositiva, da realização de todas as etapas de Estudos de Impacto Social e Ambiental e Licenciamento Ambiental, de forma retroativa inclusive ao Licenciamento já concedido (revisão deste);

4.5. Fiscalizar, avaliar e encaminhar, aos órgãos competentes, denúncias de irregularidades na execução do PAC-Manguinhos;

4.6. Analisar e dar parecer sobre qualquer solicitação de alteração dos parâmetros e demais referências para a execução das obras e de projetos/programas/políticas correlacionados;

4.7. Avaliar (e propor modificações, sempre que necessário) as pré-condições (editais e normativas) para a apresentação de Projetos Socioambientais no âmbito do PAC-Manguinhos;

4.8. Contribuir com a fiscalização e avaliar a execução dos Projetos Socioambientais relativos ao PAC-Manguinhos;

4.9. Zelar pela integração intersetorial e transversal dos diversos órgãos públicos e institucionalidades públicas, sócio-comunitárias e privadas responsáveis e envolvidos pelo PAC-Manguinhos;

4.10. Avaliar e propor medidas para garantia do livre e pleno exercício da cidadania em Manguinhos, mas também quanto as condições para a preservação dos direitos fundamentais à vida, à integridade física, de ir, vir e ficar, à segurança, ao saneamento, à habitação saudável, à cidade, à infra-estrutura urbana e social, à saúde, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer dos cidadãos do bairro em relação ao PAC-Manguinhos;

4.11. Organizar e gerir equipe de comunicação circular para criar ferramentas periódicas, ou extraordinárias, informativas e formativas, para manutenção do fluxo de comunicação junto as redes do tecido social presente em Manguinhos;

4.12. Criar câmaras técnicas para debater e propor políticas públicas inter e multisetoriais sempre que houver necessidade, ou seja, quando o escopo do projeto ultrapasse os limites de uma determinada secretaria;

O Estado e à Prefeitura, em relação a este Comitê, devem:

4.13. Encaminhar imediatamente, em tempo hábil para análise e validação dos documentos por esta Comissão, cada versão atualizada do Projeto, Editais, Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental, de forma pró-ativa e imediata (sem a necessidade de prévia requisição por esta Comissão);

4.14. Encaminhar à esta Comissão toda a normativa concernente aos processos de contratação de mão-de-obra, garantir a adoção de critérios justos e objetivos de contratação, para a promoção da geração de trabalho, renda e desenvolvimento local; Garantir a aplicação da legislação trabalhista vigente, a qualificação/atualização profissional dos trabalhadores, mas também as condições adequadas de Saúde, Segurança e Meio Ambiente dos trabalhadores e das comunidades no entorno das obras;

4.15. Garantir a investigação e julgamento das denúncias que possam ser encaminhadas através desta Comissão de Acompanhamento;

4.16. Prestar todos os esclarecimentos e disposições estratégicas, gerais e transitórias, correlativos ao PAC-Manguinhos e ao desenvolvimento sócio-econômico e ambiental do bairro, debatendo com as demais representações sobre todas as suas implicações, impactos e oportunidades de desenvolvimento;

5. Da Organização e Funcionamento

5.1. O Comitê de Acompanhamento deve constituir, de forma intersetorial, os seguintes Sub-comitês de análise crítica e propositiva:

- ↳ Saúde, Habitação, Saneamento e Meio Ambiente;
- ↳ Cultura, Educação, Esportes, Assistência Social e Direitos Humanos;
- ↳ Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda;
- ↳ Obras

5.2. Estes Sub-Comitês devem reunir-se quinzenalmente para análise das ações e formulação de propostas relativas ao PAC-Manguinhos em suas áreas temáticas, mas também de forma intersetorial e transversal, junto ao Comitê; Os Sub-Comitês devem eleger uma assessoria executiva (ver inciso 5.8) que ficará incumbida de apresentar mensalmente o relatório das discussões e proposições do respectivo Sub-Comitê nas reuniões gerais do Comitê.

5.3. O Comitê (com participação de todos os Sub-Comitês) deve reunir-se mensalmente, em dia e local fixos (no bairro Manguinhos) e informados previamente, para dirimir todas as questões encaminhadas por qualquer um de seus participantes, ou por moradores e pessoas que convivam no bairro, Qualquer alteração de data e local devem ser informados a todos os seus participantes, no mínimo, com uma semana de antecedência;

5.4. Os Sub-comitês reunir-se-ão com qualquer quórum. As questões em pauta deverão ser tratadas, e sempre que for necessário qualquer deliberação ou parecer, discutidas e votadas em no mínimo duas sessões e em no máximo quatro sessões;

5.5. A ausência reiterada das representações constituídas no Comitê deverá produzir encaminhamento de denúncia aos órgãos competentes, por quebra de compromisso quanto ao dever de garantir a participação social e cidadã dos sujeitos dos direitos inscritos na realização do PAC-Manguinhos;

5.6. Deve ser garantido e estimulado, dentro do limite de sessões aqui estipulado, a apresentação de avaliações dos órgãos responsáveis e institucionalidades envolvidas sobre as

questões levantadas, de forma a contribuir com a formação de posicionamento sobre estas por todos os participantes deste Comitê;

5.7. Qualquer pessoa, desde que seja moradora ou que conviva no bairro Manguinhos, poderá participar como ouvinte, das reuniões do Comitê. A participação/manifestação de pessoas que não integram o Comitê deverá ser orientada pela Assessoria Executiva do Comitê (inclusive através de votação, sempre que necessário), conforme arguição da necessidade extra-ordinária desta participação;

5.8. O Comitê e cada um de seus Sub-Comitês devem instituir Assessoria Executivas (uma para cada Comissão/Comitê), conforme este Regimento (incisos 5.10 e 5.11, abaixo) que deverão ser responsáveis pela fixação e divulgação dos calendários e locais adequados das reuniões, pelo fomento/animação da participação e levantamento de subsídios para a discussão das questões levantadas no seu âmbito, bem como para o registro e documentação de todo o processo de reuniões (atas), deliberações e demais ações requisitadas pelos respectivos Comitê e Sub-comitês;

5.9. Cada Assessoria Executiva do Comitê e de cada Sub-Comitê devem receber mensalmente, no mínimo, três salários mínimos, e de, no máximo dez salários mínimos, para custeio de seu funcionamento, e estarão sujeitas e obrigadas (conforme normativa existente) a prestação de contas dos gastos relacionados;

5.10. O custeio do Comitê é uma atribuição do Estado do Rio de Janeiro, gestor executivo do PAC-Manguinhos;

5.11. As Assessorias Executivas deverão ser representativas da sociedade civil do bairro Manguinhos, de forma a garantir o processo de animação/fomento e qualificação da participação da sociedade (conforme critério de direito à prioridade por minorização e/ou vulnerabilidade);

5.12. As Assessorias Executivas do Comitê e de cada Sub-Comitê serão eleitas pelos respectivos Comitê/Sub-Comitês, através de votação extraordinária da qual só terão direito a voto os representantes da sociedade civil; Esta eleição deverá ocorrer em até trinta dias contados a partir da data de instituição deste Comitê;

6. Do Processo Deliberativo

6.1. O Comitê delibera por maioria simples dos votos de 2/3 das representações com direito a voto; Deverá tentar, ao máximo, resolver as questões suscitadas por suas atribuições, de forma consensual;

6.2. Em caso de descumprimento das deliberações do Comitê, esta tem o poder e deve encaminhar denúncia a todos os órgãos responsáveis, de forma cautelar, mas também para a responsabilização dos responsáveis e orientação jurídica do(s) caso(s), sempre que necessário;

6.3. Em casos de empate por divergência técnica e/ou política, todos os órgãos públicos responsáveis pelo reconhecimento, no âmbito do sistema de direitos, do interesse público, inclusive os órgãos de participação e controle social (respectivos conselhos de direitos) deverão ser acionados para dirimir a questão de forma prioritária (por tratar-se de questões de direitos relativas a grupos sociais historicamente minorizados e vulneráveis);

7. Disposições Gerais

7.1. O Comitê deve definir as questões mais críticas para a realização eficiente das obras, políticas públicas e projetos socioambientais co-relacionados ao PAC-Manguinhos, de forma a estabelecer parâmetros, critérios e formas de acompanhamento eficientes e em acordo com as atribuições deste Comitê;

7.2. O Comitê deve publicar Relatórios periódicos, trimestrais, sobre o desenvolvimento do Projeto de investimentos do PAC-Manguinhos;

7.3. Em um prazo de até três meses após a instituição oficial do Comitê, cada Sub-Comitê deve elaborar seus respectivos modos de Organização e Funcionamento, Plano de Atividades e Plano de Indicadores;

7.4. O Comitê deve incentivar a formação de representantes de rua que possam contribuir com o trabalho de fiscalização, mobilização e qualificação do processo de territorialização dos investimentos sociais do PAC-Manguinhos.