

# | 27 | O PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ALEMÃO (PDSA) E O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): CONFLITOS E VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL.

*Matheus Alves de Barros*

## **Resumo**

O presente artigo é parte integrante de um trabalho dissertativo desenvolvido no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) durante os anos de 2009 e 2011. Apresenta-se, em linhas gerais, o debate ideológico sobre a chamada “questão ambiental”, na qual se encontra o pensamento hegemônico de desenvolvimento sustentável e sua crítica, com intuito de pontuar a problemática na qual se insere este artigo. Objetivo principal, porém, é explanar uma reflexão crítica sobre os processos de “implantação” do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Alemão (PDSA), o qual foi concebido no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC/Social e Urbano) para o Complexo de Favelas do Alemão, na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro.

**Palavras Chaves:** Desenvolvimento Sustentável. PAC. Conjunto de Favelas do Alemão.

## **1. Introdução**

O presente artigo é parte integrante de uma dissertação de mestrado intitulada “*Ambientalização do Urbano: o caso do Complexo do Alemão na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro*” desenvolvida no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), durante os anos de 2009 e 2011.

Apresenta-se, em linhas gerais, o debate ideológico sobre a chamada “questão ambiental”, na qual se insere o pensamento hegemônico de desenvolvimento sustentável e sua crítica, com intuito de pontuar a problemática deste artigo. O objetivo principal, porém, é explanar uma reflexão crítica sobre os processos de “implantação” do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Alemão (PDSA), o qual foi concebido no

âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC/Social e Urbano)<sup>1</sup> para o Complexo de Favelas do Alemão<sup>2</sup>, na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro. Assim, o texto está dividido em duas partes: a primeira busca sublinhar os contornos gerais do surgimento do debate sobre a questão ambiental, suas correntes ideológicas e suas respectivas práticas e, a segunda, descreve os processos e atores responsáveis pela implantação do PDSA. Faz-se, por fim, uma reflexão sobre os avanços e os limites do Plano demonstrando de que maneira se configurou as narrativas e as práticas realizadas pelas organizações locais e o governo.

## **2. Desenvolvimento sustentável: ideologias, retóricas e práticas.**

O debate ambiental surge, em dimensões planetárias, a partir do pós II Segunda Guerra Mundial, momento em que a potencialidade de escassez dos recursos naturais e as consequências físicas do modo de produção capitalista sobre a “natureza” demonstraram, através das mudanças climáticas e das catástrofes naturais, a incompatibilidade entre o modelo de desenvolvimento econômico e a sustentabilidade da biosfera.

O temor de um colapso total dos ecossistemas terrestres tornava-se cada vez mais presente, na medida em que a dinâmica “natural” do planeta foi apresentando anormalidades. Esse temor suscitou, em nível global, o debate político sobre a relação entre a sociedade e a “natureza”, construindo a noção de uma “crise ambiental”. Essa “tomada de consciência” demarcou os contornos políticos e conceituais que se consolidariam na publicação, pela Organização das Nações Unidas (ONU), do chamado Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum)<sup>3</sup>. Esse relatório estabeleceu os critérios e as medidas para reverter o processo de “crise ambiental” e, ao mesmo tempo, introduziu o

---

<sup>1</sup> Trata-se de um programa proposto pelo governo Federal em parceria com os governos do Estado e Município do Rio de Janeiro. O PAC/Social e Urbano, que ficou conhecido como PAC/Favelas, compõe uma pequena parte de um programa muito mais amplo, lançado em 22 de janeiro de 2007 pelo Governo Federal, com o nome de **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**, que engloba um conjunto de políticas econômicas, elaboradas para serem aplicadas em quatro anos, 2007 a 2010, nas mais variadas áreas.

<sup>2</sup> Refere-se a um conjunto de 14 favelas na Zona Norte do Rio de Janeiro, com uma área de 296,09 hectares (IBGE, 2010) e uma população de aproximadamente 97.026 habitantes (IBGE, 2010), distribuídos por 22.245 domicílios (RELATÓRIO PDSA, 2011).

<sup>3</sup> Elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (coordenada pela primeira Ministra Norueguesa Gro Harlem Brundtland), cujo conteúdo é uma alerta sobre os riscos naturais decorrentes do modo de produção e consumo capitalistas.

conceito de desenvolvimento sustentável<sup>4</sup>. Além disso, outras ações foram sendo realizadas na mesma direção ideológica e política, como, por exemplo: a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92)<sup>5</sup>; a assinatura do Protocolo de Kyoto<sup>6</sup> em 1997, o qual entraria em vigor 2005 intensificando o debate sobre as taxas de emissão de gás carbono; e, recentemente, a Rio + 20.

No momento da realização da ECO-92 representantes de vários países se reuniram na cidade do Rio de Janeiro e assumiram os compromissos prescritos anteriormente na Agenda 21, uma espécie de acordo global dos países para reverterem os processos de degradação ambiental apontada por especialistas e ativistas ecológicos. Além de consolidar o conceito de “desenvolvimento sustentável”, a ECO-92, reconheceu a necessidade dos países em desenvolvimento de receberem apoio financeiro e tecnológico para avançarem na direção do desenvolvimento sustentável. Assim novas políticas de cooperação entre governos e organismos multilaterais internacionais - Banco Mundial (BM), o Banco Internacional do Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI) - foram sendo elaboradas a partir dos critérios e medidas propostos pela Agenda 21. Essas ações (ou políticas) deram origem ao pensamento hegemônico de desenvolvimento sustentável que concebe a chamada “questão ambiental” como o problema da “sustentabilidade”, isto é, da preservação dos delicados equilíbrios entre, de um lado, a “atividade humana” e, de outro, os limites externos a essa atividade impostos pela dinâmica intrínseca da biosfera. Nessa concepção, a “sustentabilidade” pode ser obtida pelo avanço da “tomada de consciência” acerca da gravidade das transformações ambientais em curso, que se expressaria no gerenciamento institucional de conflitos, na adoção de políticas (de âmbitos local, nacional e global) de controle ambiental e de estímulo ao desenvolvimento de soluções tecnológicas (ACSELRAD, 2004). Dessa perspectiva, o peso das clivagens sociais é secundarizado em favor da “consciência ambiental”, cuja primazia se impõe, a todos os grupos e classes sociais, em

---

<sup>4</sup> O relatório define desenvolvimento sustentável como sendo aquele “*que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir as suas necessidades*” (Bruntland, 1987)

<sup>5</sup> Realizada entre os dias 03 e 14 de junho de 1992 na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) teve por objetivo principal buscar meios de conciliar o desenvolvimento sócio-econômico com a conservação e proteção dos ecossistemas da Terra.

<sup>6</sup> O Protocolo de Quioto foi resultado de uma série de eventos iniciada com a “Toronto Conference on the Changing Atmosphere”, no Canadá (outubro de 1989), seguida pelo IPCC's “First Assessment Report em Sundsvall”, Suécia (agosto de 1990) e que culminou com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática (CQNUMC, ou UNFCCC em inglês) na Eco-92 no Rio de Janeiro (1992).

virtude da ameaça representada pela possibilidade de colapso dos processos naturais de sustentação da vida no planeta. Por esse critério “biologista” de demarcação do objeto, a chamada “questão ambiental” circunscreve apenas os processos sociais que, direta ou indiretamente, põem em jogo tal sustentação.

Por outro lado, os movimentos sociais de contracultura dos anos 1960 (movimento entorno dos agrotóxicos e do consumismo) propunham outra abordagem da questão, na qual o modelo de desenvolvimento capitalista aparece insustentável social e ambientalmente. Nesta perspectiva, se insere no cerne da “questão ambiental” os conflitos, estruturalmente postos, que opõem diferentes grupos sociais que, em condições assimétricas de poder, lutam pela atribuição de distintos significados e usos das condições naturais. Aqui, ganham primazia as clivagens sociais, o que faz com que a delimitação do objeto se desloque de uma ótica “biologista” para um ponto de vista sociológico: o critério de demarcação não é o da ameaça de destruição da “sustentabilidade” natural, e sim o das lutas sociais originadas *“quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem ameaçadas por impactos indesejáveis... decorrentes do exercício das práticas de outros grupos”* (ACSELRAD, 2004, p. 26). Para tanto, não é necessário que tais práticas ameacem a continuidade da vida, no sentido da biologia. Basta que coloquem em pauta os conflitos sociais pela apropriação de elementos constitutivos da base natural de reprodução de grupos sociais, quer sejam eles ecossistemas relativamente pouco atingidos pela ação antrópica, quer sejam, por exemplo, o solo ou o ar de uma megalópole.

### **3. Vulnerabilidade socioambiental e o conjunto de favelas do Alemão**

#### **3.1. Vulnerabilidade socioambiental**

Observa-se, nas últimas décadas, uma crescente vulnerabilidade (social e ambiental) dos territórios urbanos frente às políticas, programas e projetos governamentais. Neste sentido, muito são os trabalhos científicos que se concentram na análise da manifestação das chamadas injustiças ambientais. Tais trabalhos buscam evidenciar a lógica da distribuição dos riscos ambientais frente às populações de baixa

renda e grupos étnicos, em particular, eles avaliam se certos segmentos populacionais sofrem um dano desproporcional dos riscos ambientais<sup>7</sup>.

Ao que consta, essa preocupação sobre a questão tem sua origem nos estudos da U.S. General Accounting Office<sup>8</sup> e da United Church of Christ's Commission for Racial Justice<sup>9</sup>. Esses trabalhos evidenciaram a presença da discriminação «racial ou étnica na distribuição» *espacial dos depósitos de resíduos químicos perigosos, bem como a localização de indústrias poluentes, não se fazia de modo aleatório: ao contrário, se sobrepunham e acompanhavam a distribuição territorial das etnias pobres nos Estados Unidos* (CARTIER et al., 2009, p. 2696). Os resultados dessas pesquisas inspiraram, no Brasil, os movimentos sociais e acadêmicos que passaram a se ocupar das questões relacionadas com a justiça ambiental, o que resultou, em 2001, na criação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA)<sup>10</sup>. A incorporação deste conceito pelos pesquisadores e movimentos sociais brasileiros deu novos contornos a ele ampliando o seu escopo de abrangência, já que no Brasil as injustiças não se restringem as questões raciais e de localização de riscos provenientes de origem química presentes no debate norte-americano (CARTIER et al., 2007) Assim, os problemas decorrentes da falta de infraestrutura, de serviços urbanos adequados, da favelização dos territórios, dentre outros, passaram a serem vistos como casos de injustiça ambiental. Com efeito,

em metrópoles brasileiras como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte (Minas Gerais) as parcelas mais pobres da população tendem a viver próximas a lixões, aterros sanitários, áreas inundáveis, plantas industriais, entre outros, constituindo um quadro de injustiça ambiental. [...] Os danos decorrentes das atividades industriais são a base para os estudos norte-americanos sobre injustiça ambiental. No entanto, as

---

<sup>7</sup> Dentre a gama de trabalhos produzidos nesta área destacam-se: Bryant B. (1995); Bullard RD. (1993); Bullard (1996); Bullard RD.(2004); Haughton G. (1999); Marcondes MJA. (1999); Martinez-Alier J. (1999).

<sup>8</sup> U.S. General Accounting Office. Siting of hazardous waste landfills and their correlations with racial and economic status of surrounding communities. Washington DC: U.S. General Accounting Office; 1983.

<sup>9</sup> Commission for Racial Justices, United Church of Christ. Toxic wastes and race in the United States: a national report on the racial and socioeconomic characteristics of communities with hazardous wastes sites. New York: United Church of Christ; 1987.

<sup>10</sup> Acselrad H, Herculano S, Pádua JA, organizadores. Justiça ambiental e cidadania. Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará; 2004.

particularidades da estrutura sócio-espacial brasileira tornam necessária a ampliação do escopo das investigações, que devem incluir a falta de infraestrutura e de serviços urbanos adequados (CARTIER et. al., 2009, p.2696).

Para Cartier et al., existe uma relação direta entre a alocação de parques industriais e a construção de bairros de classes populares, já que ambos buscam terrenos de baixo valor comercial. Além disso, as indústrias necessitam de mão-de-obra barata, que esteja próxima ao local de trabalho e que arque com os custos de sua reprodução<sup>11</sup>. Com efeito,

O mesmo poder de atração que os terrenos de baixo valor exercem nas camadas populacionais mais pobres também influencia na alocação de investimentos industriais. As indústrias por necessitarem de terrenos extensos e baratos vão criar uma estreita relação com as classes economicamente fragilizadas. Ao mesmo tempo, a necessidade de mão-de-obra de baixo custo pelas indústrias, aliada à necessidade de emprego destas massas populacionais, cria um ambiente propício à perpetuação desta lógica (CARTIER, 2009, p.2696).

Essa ideia pode ser observada na história de construção do território do alemão, como se apresenta a seguir.

### **3.2 O conjunto de favelas do Alemão**

O conjunto de favelas está localizado na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro. Atualmente é formado por 14 favelas<sup>12</sup>, com uma população de aproximadamente 97.542 (IBGE, 2010), que ocupa uma área de 296,09 hectares (IBGE, 2010). A origem do conjunto se confunde com a história de modernização e industrialização brasileira, em particular, com a da cidade do Rio de Janeiro. A instalação de indústrias e fábricas na região nas primeiras década do século XX, como o

---

<sup>11</sup> Lúcio Kowarick (1980) ao analisar o fenômeno da autoconstrução ocorrido nas regiões da periferia das metrópoles brasileiras nos anos 1980 evidencia que o trabalhador é duplamente explorado: no local de trabalho e fora dele, pois o trabalhador ao construir sua habitação e conseqüentemente seu território minimiza, para os capitalistas, os custos com a reprodução da força de trabalho.

<sup>12</sup> São elas: Morro da Baiana, Morro do Alemão, Nova Brasília, Pedra do Sapo, Palmeiras, Grotta, Mineiros, Reservatório de Ramos, Casinhas, Morro do Adeus, Canitar, Sérgio Silva.

Curtume Carioca<sup>13</sup> em 1945, no bairro da Penha<sup>14</sup>, e a abertura da Avenida Brasil, em 1946, a região se tornou mais “atrativa”, catalisando mais indústrias, formando, até 1980, o principal polo de desenvolvimento industrial da cidade (MOURA SANTOS, 1987).

No decorrer do século XX a região da antiga Freguesia de Inhaúma, já desmembrada em bairros, fortaleceu a sua função de “morada de trabalhador”, com a inovação de que, principalmente nas últimas quatro décadas, algumas atividades industriais se instalaram em bairros como Del Castilho, Ramos, Olaria, Inhaúma e outros. As encostas da Serra da Misericórdia viram o surgimento e a expansão das favelas, principalmente, na segunda metade do século. Como o Morro do Alemão, que dá nome ao complexo e que teria surgido em 1951, quando o “Alemão” (que na verdade era polonês), dono das terras, dividiu e vendeu os lotes (SIMAS, 2006, p. 31)

O bairro foi construído sobre a Serra da Misericórdia<sup>15</sup>. Apesar disso, ainda há áreas de mata e pontos de nascentes de rios<sup>16</sup> que são usados como fonte de água pela população. Atualmente grande parte dessas nascentes se transformou em valões de esgoto, devido à falta ou precariedade do sistema de coleta de esgoto e lixo. Por outro lado, parte significativa da Serra é explorada por empresas de mineração (Lafarge, Anhanguera, Sociedade Nacional de Mineração - SNM), que começaram a se fixar a partir da segunda metade do século XX. Atualmente, esses empreendimentos estão em pleno funcionamento e são apontados pelas ONGs e lideranças locais como um dos

---

<sup>13</sup> Considerado nos anos 1950 como a maior indústria de curtição e fabricação de produtos de couro das Américas e a segunda do mundo. O curtume chegou a empregar 3.000 funcionários (MOURA SANTOS, 1987).

<sup>14</sup> Bairro localizado na Zona Norte da cidade que faz limites geográficos com o Conjunto do Alemão.

<sup>15</sup> A Serra da Misericórdia abrange cerca de 43,9 km<sup>2</sup> no município do Rio de Janeiro, e está localizada após uma faixa de baixada de aproximadamente 6 km a norte do Maciço da Tijuca e 3 km da costa oeste da Baía de Guanabara no ponto mais próximo de seu relevo: o bairro da Maré. O maciço da Misericórdia chega a aproximados 260 metros de altitude em seu pico culminante a Serra do Juramento. Disponível em: <http://verdejar.wordpress.com/2009/05/24/serra-da-misericórdia>, acesso: 06/08/2009)

<sup>16</sup> Destacam-se como principais corpos hídricos da região: O Canal do Cunha, o Canal da Penha, os rios Jacaré, Faria, Timbó (que tem suas águas enriquecidas por inúmeros afluentes na Serra da Misericórdia), Faria-Timbó, Cachorros (com suas nascentes na Misericórdia), Irajá e Ramos; onde se situa a Praia de Ramos, considerada pelos órgãos públicos como “a mais poluída do Brasil”. Disponível em: <http://verdejar.wordpress.com/2009/05/24/serra-da-misericórdia>, acessado em 06/08/2009.

principais causadores da poluição atmosférica da região que se encontra na bacia aérea III<sup>17</sup>.

A partir dos anos 1980, o bairro começa a sofrer com o esvaziamento econômico (desindustrialização), já que a maioria das indústrias da área e entorno fecharam ou se transferiram para outras localidades. A expansão das fronteiras da área residencial coincide com um momento de crise econômica (final dos 1970 e início dos anos 1980) e com aumento do desemprego. Cresce o número de trabalhadores desempregados e precarizados nas grandes cidades brasileiras. Essa situação condiciona a localização da habitabilidades dessas classes, cuja

escolha de moradia frente aos riscos ambientais geralmente está relacionada com a capacidade financeira dos grupos sociais. Se por um lado os grupos economicamente mais abastados podem abandonar áreas cujo ambiente oferece algum tipo de risco, por outro a camada populacional mais pobre não tem opção de saída destes espaços, fortalecendo o laço entre vulnerabilidade social e vulnerabilidade ambiental. Além da financeira, discriminações étnicas podem influenciar a concentração e segregação de determinados grupos populacionais em áreas de maior degradação e risco ambiental (CARTIER et al., 2009, p. 2697).

Esse relato oferece, por assim dizer, um esboço da construção social de territórios vulneráveis tanto do ponto de vista ambiental quanto social. Tal construção é resultado do processo de modernização e industrialização das cidades brasileiras.

#### **4. As atuais condições socioeconômicas e ambientais do Alemão: um caso de injustiça ambiental.**

Um retrato das injustiças socioeconômicas e ambientais pode ser observado a partir da consideração de alguns indicadores sociais, tais como: renda *per capita*;

---

<sup>17</sup> O conceito de bacia aérea vem sendo utilizado pela Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema) na gestão da qualidade do ar da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) levando em consideração a topologia e a meteorologia ela dividiu a RMRJ em quatro bacias áreas. A Zona Norte e os municípios da Baixada Fluminense estão localizada na bacia aérea III, considerada a mais poluída da RMRJ. Mais detalhes sobre a categoria de bacia aérea podem ser encontrados no site da Feema. Disponível em [www.feema.rj.gov.br](http://www.feema.rj.gov.br), acessado em 08/08/2009.



expectativa de vida; mortalidade infantil; nível de escolarização; Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); dentre outros<sup>18</sup>.

A renda *per capita* (1/2 salário mínimo) dessa população é 3,3 vezes menor a renda *per capita média* da cidade (1,7 salários mínimos) 29% vivem abaixo da linha de pobreza<sup>19</sup>, o que significa que têm renda inferior a 1/2 salário mínimo (RELATÓRIO PDSA, 2011). Os piores indicadores de renda *per capita* dentro do Complexo estão nas favelas das Palmeiras, Mineiros-Matinha e Itararé, abaixo de 1/2 salário mínimo. A expectativa de vida dos moradores é de 64,8 anos, nove anos mais baixa do que a média carioca (74, 9 anos). A taxa de mortalidade infantil é de 40,15 por 100.000 habitantes, cinco vezes mais alta que a da Zona Sul da cidade (7,76 por 100.000 habitantes). A região apresenta o mais baixo IDH<sup>20</sup>entre os 126 bairros da cidade, com 0,711 (semelhante a países como o Gabão), bem distante dos 0,97 apresentados pelo bairro da Gávea (equivalente a de países como a Noruega) e bem abaixo da média da cidade, 0,811 (RELATÓRIO PDSA, 2011).

Comparada à população da Zona Sul da cidade, os moradores do Alemão recebem a maior parcela da degradação ambiental da cidade, já que se situam na bacia aérea III, a mais poluída do Estado. Além disso, boa parte das atividades econômicas poluidoras se concentra nas suas proximidades, como por exemplo, as mineradoras<sup>21</sup>. As explosões para a extração da brita lançam partículas sólidas no ar que, somadas à poluição química proveniente das indústrias da região e a poluição emitida pelo grande fluxo de veículos que circulam pela Av. Brasil, faz dela uma das áreas mais poluídas da cidade.

---

<sup>18</sup> Os dados sobre a caracterização socioeconômica da população que serão utilizados aqui foram extraídos do Relatório do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Alemão (PDSA) publicado pela imprensa oficial do governo do Estado do Rio de Janeiro em 2011. Apesar de oficiais e, por isso, suscetíveis a interesses políticos, os dados apresentam, minimamente, a situação socioeconômica e ambiental da população. Há controvérsias (levantadas pelas ONGs locais) sobre os métodos de realização da pesquisa, mas nenhuma delas desconsidera a validade dos dados.

<sup>19</sup> Segundo o governo do Estado, o critério adotado no censo domiciliar e empresarial (aplicado entre 2009 e 2010 nas favelas do Alemão) para definição de “linha da pobreza” é aquele formulado pelo Banco Mundial (BM), para o qual “linha da pobreza” é a condição na qual um indivíduo vive com menos de um dólar por dia (RELATÓRIO PDSA, 2011).

<sup>20</sup> IDH é uma medição utilizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), órgão vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU), para avaliar o bem-estar de uma população, levando em consideração renda, educação e esperança média de vida.

<sup>21</sup> As mineradoras que nos referimos são aquelas que se concentram na área da Serra da Misericórdia, tais como: a Lafarj, Anhanguera e SNEC.

O esgotamento não atende toda a população, a rede existente é precária e insuficiente, o mesmo acontece com o abastecimento de água, por exemplo, na favela Mineira-Matinha apenas 9% das residências têm ligações interna a rede oficial (REALTÓRIO PDSA, 2011). Nas partes mais altas, quando há falta de água, é preciso usar uma bomba, administrada pela Associação de Moradores, que cobra uma taxa pelo serviço. Os reservatórios não passam por manutenções regulares gerando, muitas vezes, a chegada de água suja nas residências. Não há coleta regular do lixo para todo o Conjunto, apenas 40% dos domicílios são atendidos pela Comlurb (empresa municipal de coleta de lixo). Segundo dados do Relatório do PDSA (2011) 12% dos domicílios o lixo ainda é queimado ou enterrado no próprio local. Nas proximidades da favela Fazendinha há um lixão que acumula lixo há 20 anos e está na cifra de aproximadamente 400 toneladas de resíduos (RELATÓRIO PDSA, 2011). Além dos lixões o Complexo ainda possui as chamadas “valas negras” (corpos d’águas que se transformam em depósito de lixo) e redes de esgoto, fossas e sumidouros irregulares.

#### **4.1 O Trabalho Social e o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Alemão (PDSA)**

O Governo Federal definiu, a partir do PAC (2007), que todos os programas públicos que envolvam infraestrutura, saneamento, drenagem, construção de habitação, ou seja, qualquer programa do Ministério das Cidades deverá contemplar o Trabalho Social. Assim, o trabalho social passa a ser condicionante para a liberação de recursos públicos para obras de infraestrutura urbana, sobretudo, em favelas. Desse modo, a intervenção urbanística deve caminhar conjuntamente com o trabalho social. Pode-se dizer que do ponto de vista social, foi um avanço do Ministério das Cidades no sentido de democratização da participação popular nas decisões públicas, mas na prática não se mostrou tão eficaz.

O PAC/Social do Rio é coordenado pela arquiteta e urbanista Ruth Juberg e teve início em janeiro de 2008, com a elaboração de uma proposta, de um plano de ação e uma proposta metodológica para o Complexo do Alemão, Mangueiras e Rocinha.

Para a realização do Trabalho Social, o governo deveria contratar uma empresa. Para tanto, foi feita uma licitação. A empresa Agência 21 ganhou essa licitação

e iniciou o trabalho<sup>22</sup> em março de 2008. Assim, a 21 ficou responsável pelo trabalho social da Rocinha, Mangueiras e Alemão. Ao longo das reuniões iniciais o Raízes, juntamente com o Verdejar e Efeta<sup>23</sup>, participaram ativamente, inclusive invadindo as reuniões que eram “fechadas” entre os presidentes de Associação e o governo. Essa atuação criou uma visibilidade e uma “voz do Alemão” no debate sobre os rumos da política do PAC. Em abril de 2008 a Agência 21 convida o Entrevistado 1 para apresentar a sua proposta de pesquisa de caracterização socioeconômica (survey) do Alemão, mas acaba por contratando-o como gerente do Trabalho Social do PAC. Ao assumir a gerência, o Entrevistado 1, convida os Entrevistados 2 e 3 para assumirem, respectivamente: a supervisão de desenvolvimento sustentável e a gestão de impactos. O trabalho social consistia basicamente em duas vertentes, como relata a representante do governo, Entrevistada 4:

“Gestão de Impactos” (GI) e outro se chama “Desenvolvimento Sustentável” (DS). No eixo de GI nós trabalhamos nas três comunidades da mesma forma, assim: qual é o impacto dessa obra na vida dessa população que paralisa serviços, que interrompe vias, que precisa realocar população e derrubar mesmo unidades residências ou comerciais para que as obras avancem. (...) O outro, que é chamado de DS. A gente trabalha com três temas: um chama-se mobilização e organização comunitária. Para isso temos que identificar e definir as lideranças formais e informais trazer essas lideranças para o processo, capacitar essas lideranças. (Entrevistado 4, entrevista concedida ao autor em 19/10/11).

Essa era a questão operacional prevista pelo projeto do PAC. Na área de gestão de impacto tratava-se dos impactos das obras na vida dos moradores no momento da realização das mesmas e não o impacto (benefício ou malefício) que elas trariam para os moradores depois de terminadas. Segundo Entrevistado 1, a qualificação dos impactos em negativos e positivos foi o primeiro passo para gerenciar o processo de

---

<sup>22</sup> Empresa especializada em desenvolvimento de ferramentas e metodologias para a gestão social para a sustentabilidade.

<sup>23</sup> Ongs atuantes no Alemão há mais de uma década.

impacto das obras na vida dos moradores. Neste sentido, buscava-se minimizar os impactos negativos e potencializar os impactos positivos. A gestão era feita através da comunicação e de reuniões semanais com as equipes das obras, dentro das empreiteiras. Dessas reuniões acordaram que o cronograma de obras teria que ser passado com, no mínimo, duas semanas de antecedência ao início de qualquer frente de obra. Além disso, o referido acordo previa, também, que nenhuma obra poderia ter início sem prévio parecer favorável do trabalho social.

Segundo o Entrevistado 1, essa metodologia funcionou durante um ano trazendo bons resultados. Por questões políticas, porém, os interesses das empreiteiras em liberar cada vez mais rápido as frentes de obras se sobrepuseram a esse planejamento que vinha sendo feito. Em geral, as empreiteiras argumentavam que esse planejamento prejudicava o *“bom andamento do cronograma da obra”* (Entrevistado 6, entrevista concedida ao autor em 02/12/2011). Desse modo, as empreiteiras foram deixando cada vez mais de comunicar a realização das obras para o trabalho social.

No eixo de desenvolvimento sustentável (DS), a proposta era criar uma metodologia de participação coletiva e, por conseguinte, construir um plano de desenvolvimento sustentável para o Complexo do Alemão. Para tanto, o trabalho apostava na articulação entre as Organizações Sociais locais, Associação de Moradores, moradores, governo, empresários e empreendedores locais. A partir dessa articulação, pretendia-se construir uma agenda coletiva de médio em longo prazo para o Conjunto de favelas do Alemão.

As reuniões eram inicialmente realizadas ao ar livre, em praças públicas, percorrendo as favelas do Alemão. Segundo o Entrevistado 1, participaram cerca de 930 pessoas que assinaram e manifestaram seu interesse em participar dos eixos temáticos que seriam desenvolvidos na segunda etapa. Após essas primeiras reuniões passaram-se à segunda etapa, na qual foram realizadas outras, porém setoriais e com pontos temáticos específicos. Foram definidos oito eixos temáticos<sup>24</sup>, em torno dos quais se debateu e, posteriormente, formariam os Comitês Temáticos - que era uma exigência do PAC/Social. Nesse momento, havia a demanda de transformar os resultados das

---

<sup>24</sup> Empreendedorismo, Educação, Cultura, Esporte e Lazer, Moradia e Questões Urbanas, Saúde, Assistência e Promoção Social, Saneamento e Meio Ambiente, e Capital Social - entendido como a qualificação das Organizações da Sociedade Civil, etc.

discussões e debates em ações concretas a serem desenvolvidas em cada eixo temático do PDSA. Esse processo, porém, se desarticulou devido a uma divergência entre a gerência do trabalho social e o governo no momento de materializar as ações do PDSA.

## **5. PDSA: uma conclusão**

Após todo o trabalho de mobilização e a suposta elaboração do PDSA, o governo, segundo relatos dos entrevistados, não implantou o Plano. Para eles, governo apenas se aproveitou da credibilidade das ONGs locais para respaldar a exigência do Ministério das Cidades e, ainda, construir um canal de “comunicação” permanente com lideranças locais num processo de cooptação. Segundo os Entrevistados, todas as ações propostas debatidas com a população dentro dos Fóruns realizados em 2009 não foram atendidas ou realizadas. O que foi feito, segundo eles, foi aquilo que já estava previsto no projeto original do governo nada mais, aliás, nem aquilo que estava previsto foi realizado completamente, já que muitas obras foram abandonadas outras nem foram iniciadas. O estado, porém, afirma ter publicado em 2011, o Relatório do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Complexo do Alemão (PDSA) como sendo o resultado de todo o trabalho social do PAC. Desse modo, o Estado afirma que o trabalho social juntamente com outras ações são o próprio PDSA em movimento, agindo. Ele argumenta que (1) 67% dos 3300 empregados são moradores do Alemão nas obras do PAC; (2) a construção de duas escolas; (3) a elaboração e aplicação de um censo domiciliar e empresarial para o conhecimento das condições sociais e empresariais; (4) a criação dos fóruns de participação; (5) a cooperativa de reciclagem de óleo é o próprio PDSA. Desse modo, têm-se as narrativas das organizações locais e aquelas construídas pelos governos, que ora se contrapõem, ora se assemelham àquelas dos atores sociais supracitados.

Do choque entre esses dois lados tem-se um conflito que pode ser compreendido a partir das análises das narrativas que são construídas sobre o início e desfecho deste processo. Começemos com o governo:

Quando a gente chegava, era gritos e cobranças o tempo todo. Então, a gente implantou os comitês de acompanhamento de obras, comitês de remanejamento. Hoje o PAC tem o maior

número de remanejamento dentro do País – são em torno de cinco mil famílias que em um ano e dois meses foram realocadas e não simplesmente removidas da comunidade. (Entrevistada 4, entrevista concedida ao autor em 19/10/2011).

Para o Complexo do Alemão:

No caso do Alemão fizemos o primeiro censo. Então foram identificadas mais de oitenta Organizações Não Governamentais (ONGs) atuantes, umas estruturadas outras não, [o entrevistado 1 foi o primeiro gerente] e traz todo o Raízes para trabalhar e depois acabou saindo, acho que voltou para o Raízes. E o [Entrevistado 2] sempre esteve à frente do Verdejar. Eles participaram dos Fóruns e das reuniões, mas de uma forma mais crítica e menos parceira no começo, hoje não (Entrevistado 4, entrevista concedida ao autor em 19/10/11 – acréscimos do autor).

Esses relatos deixam claro como se deram as percepções e as ações do Estado para com os moradores e as organizações locais: não sabem dialogar, são ansiosos e precisam ser disciplinados. Uma visão autoritária que impõe, ignora a dinâmica de atores (e organizações) locais e coopta lideranças.

Do outro lado, o Entrevistado 2 nos relata como foi a chegada do PAC e os interesses que o governo tinha na realização das obras.

Essa chegada do PAC não foi diferente da chegada de outros projetos do poder público, né?! Chegou pronto, de cima para baixo: mais preocupado em construir o teleférico do que resolver os problemas da comunidade verdadeiramente. Isso a gente tem um indicador... Um indicador muito bom disso é que as casas que foram removidas e realocadas não eram casas que estavam na área de risco. Na verdade, foram as casas que estava na linha da obra, na frente da obra, ou seja, hoje se você andar dentro do Complexo do Alemão – o PAC investiu mais de um bilhão aqui e há ainda gente morando em barranco pendurado em coluna de

madeira, com casa rachada, morando em área de risco (Entrevistado 2, entrevista concedida ao autor em 08/11/11).

Quando é perguntado sobre o trabalho e os motivos que o levaram a sair do PAC o entrevistado 2 diz:

As normas criadas pelo Ministério das Cidades diziam lá que primeiro deveria entrar com o trabalho social e depois com obras, mas isso não foi feito. O Ministério criou esse dispositivo – foi um avanço, mas na prática é meio difícil de lidar. E relatório, meu amigo, o cara escreve a história que ele quer e a realidade não está lá no relatório. Ninguém da Caixa Econômica veio aqui olhar, ninguém (Entrevistado 2, entrevista concedida ao autor em 08/11/11).

Para o Entrevistado 3, o PAC chega ao Alemão da mesma forma que o governo sempre fez ao longo dos anos de intervenções públicas na área: de forma violenta, ancorado em interesses que não são os dos moradores. Ele critica a forma pela qual a mídia age para legitimar ações dos governos e de construir discurso que não corresponde à realidade.

O PAC chega com a promessa de desenvolvimento local e de dar, num certo sentido, o que eles chamam de “aceleração do crescimento”, um “desenvolvimento sustentável”. Daí os Fóruns, oito ou nove Fóruns que fizeram de DS (desenvolvimento sustentável) em 2009. Todos esses Fóruns tinham a prerrogativa de participação popular é possível ter tido 1000 pessoas no decorrer de todos os Fóruns, em quase todos havia 70 e 150 pessoas variava nesse número (Entrevistado 3, entrevista concedida ao autor em 23/11/11).

Observa-se, portanto, que o chamado PDSA é, por um lado, um relatório e um material de divulgação do governo, cuja sustentabilidade garantida é a do lucro e interesses particulares. Por outro lado, o Relatório do PDSA é visto como sendo uma

revista, estrategicamente elaborada, para atender as demandas da política do PAC/Social e demais ações do governo e seus parceiros.

## Referências

ACSELRAD, Henri, "As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais", in: *Conflitos ambientais no Brasil*, Rio de Janeiro: Relume Dumará, Fundação Heinrich Böll, 2004, pp. 13-35.

ACSELRAD, H, HERCULANO, S, PÁDUA, JA. A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil - uma introdução. In: Acselrad H, Herculano S, Pádua JA, organizadores. *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará, 2004. p. 14.

BRYAT, B. *Environmental justice: issues, policies and solutions*. Washington DC: Island Press; 1995.

BULLARD, RD. *Environmental racism and land use*.

*Land Use Forum: A Journal of International Law* 1993; 18:6-11.

BULLARD, RD. *Unequal protection: environmental justices and communities of color*. San Francisco: Sierra Club Books, 1996.

BULLARD, RD. *Enfrentando o racismo ambiental no século XXI*. In: Acselrad H, Herculano S, Pádua JA, organizadores. *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará, 2004. p. 41-66.

CARTIER et al. *Vulnerabilidade social e risco ambiental: uma abordagem metodológica para avaliação de injustiça ambiental*. *Caderno de Saúde Pública*, v.25, n.12, 2009, p. 2695 -2704.

COMMISSION FOR RACIAL JUSTICES, United Church of Christ. *Toxic wastes and race in the United States: a national report on the racial and socioeconomic characteristics of communities with hazardous wastes sites*. New York: United Church of Christ, 1987.

ENVIRONMENTAL PROTECT AGENCY (EPA) *risk screening guide*. v. 1. *The process*. Washington DC: Federal Printing Office, 1989.

FEEMA, *O conceito de bacia área*. Disponível em:< [www.feema.rj.gov.br](http://www.feema.rj.gov.br) > Acesso em: 20 jul. 2009.

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1980.



HAUGHTON, G. Environmental justice and sustainable city. In: Satterhwaite D, editor. Sustainable cities. London: Earthscan, 1999. p. 62-79.

HERCULANO, S. Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil. In: I Encontro da ANPPAS - GT Teoria e Ambiente [CD-ROM]. São Paulo: Associação Nacional de Pós-graduação em Ambiente e Sociedade, 2002.

IBGE, Censo domiciliar da região do Rio de Janeiro população e área. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas\\_pdf/Rio\\_d\\_e\\_janeiro.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/Rio_d_e_janeiro.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2011

MARTINEZ-ALIER J. Justiça ambiental (local e global). In: Cavalcanti C. organizador. Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. 2ª Ed. São Paulo: Cortez Editora, 1999. p. 215-31.

MOURA DOS SANTOS, Joaquim J. Contribuição ao Estudo da História do Subúrbio do Rio de Janeiro: A Freguesia de Inhaúma de 1743 a 1920. Dissertação de Mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1987, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

RELATÓRIO PDSA. Relatório do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Alemão. Ed. Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

SIMAS, E. N. Existe meio ambiente na favela? Ambientalismo na Serra da Misericórdia. Dissertação de Mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2007, Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

VERDEJAR, <<http://verdejar.wordpress.com/2009/05/24/serra-da-misericordia>> Acesso em: 06 agosto 2009.