

| 388 | DESENVOLVIMENTO E EXCEÇÃO: AS INTERVENÇÕES DO PAC NO CONTEXTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Ana Carolina Christovão, Thiago Oliveira Lima Matioli

Resumo

O presente trabalho visa apresentar, através da análise do PAC, uma reflexão sobre as formas de gestão urbana que se colocam a partir de grandes projetos de investimentos capitaneados pelo governo federal. Isso em um contexto de discussão sobre a racionalidade por trás do governo Lula, que se pautaria no que se pode chamar de novo desenvolvimentismo. Sem querer esgotar o tema e apenas buscando contribuir para reflexão sobre a cidade e sua produção em formas contemporâneas, a partir dos elementos acima citados, o texto que segue se apresenta como fruto de uma extensa pesquisa sobre intervenções do PAC na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e de algumas questões de fundo que a orienta: i) o PAC e o novo desenvolvimentismo, que se impõe como uma racionalidade governamental aplicada pelo governo federal, no nível concreto e em dados territórios, formam coerências estruturadas e alimentam a acumulação por despossessão; ii) neste contexto concreto, territorialmente, configuram-se lutas e alianças de classes distintas, na qual se destaca o insulamento burocrático; iii) o PAC se dá, portanto, sob a lógica do estado de exceção tomando o mercado como soberano e seguindo uma lógica de urgências, que resulta numa cidadania escassa; iv) tudo isso contribui, por fim, para o bloqueio da participação popular, seja na construção de um projeto na lógica da gestão democrática da cidade, seja na difusão de informações necessárias para um controle social das ações do Estado, ou ainda por retirar o direito à cidade do horizonte da intervenção estatal.

Introdução

O presente trabalho visa apresentar, através da análise do PAC, uma reflexão sobre as formas de gestão urbana que se colocam a partir de grandes projetos de investimentos capitaneados pelo governo federal, mas realizados em parceria com outros entes da federação, estados e municípios, com a iniciativa privada e ONGs. Isso em um contexto de discussão sobre a racionalidade por trás do governo Lula, que se pautaria no que se pode chamar de novo desenvolvimentismo.

Sem querer esgotar o tema e apenas buscando contribuir para reflexão sobre a cidade e sua produção em formas contemporâneas, a partir dos elementos acima citados, o texto que segue se apresenta como fruto de uma extensa pesquisa sobre intervenções do PAC na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e de algumas questões de fundo (ou hipóteses de trabalho) que a orienta (questões essas que serão retomadas ao fim do artigo), quais sejam: i)

o PAC e o novo desenvolvimentismo, que se impõe como uma racionalidade governamental¹ aplicada pelo governo federal, no nível concreto e em dados territórios, formam coerências estruturadas (Harvey, 2006) e alimentam a acumulação por despossessão (Harvey, 2003, 2007); ii) neste contexto concreto, territorialmente, configuram-se lutas e alianças de classes (Harvey, 2007) distintas, na qual se destaca o insulamento burocrático (Nunes, 1994; Cardoso e Júnior, 2003), em uma relação de continuidade com os modelos de desenvolvimento e racionalidades que lhe foram pretéritas; iii) o PAC se dá, portanto, sob a lógica do estado de exceção (Oliveira, 2003), tomando o mercado como soberano e seguindo uma lógica de urgências, que resulta numa cidadania escassa (Carvalho, 1995); iv) tudo isso contribui, por fim, para o bloqueio da participação popular, seja na construção de um projeto na lógica da gestão democrática da cidade, seja na difusão de informações necessárias para um controle social das ações do Estado, ou ainda por retirar o direito à cidade do horizonte da intervenção estatal.

Para trabalhar as questões/hipóteses supracitadas, o artigo segue a seguinte estrutura: primeiro, uma apresentação do que é o PAC; em seguida, a exposição do escopo da pesquisa; num terceiro momento, os resultados obtidos por ela; e, por fim, uma análise que pretende a iluminação, a partir dos dados da pesquisa, sobre as questões descritas acima.

1. O PAC

Lançado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)² é apresentado como objeto de um novo modelo de desenvolvimento e padrão de crescimento econômico, ao mesmo tempo em que é uma iniciativa tomada também para combater os efeitos econômicos e sociais negativos da crise financeira internacional. Esse discurso de novidade na forma de ação estatal e realização de políticas públicas, está inserido também em um debate que se realiza no seio do governo Lula, entre uma ação política mais ou menos desenvolvimentista.

O PAC, portanto, se traduz num conjunto de medidas econômicas somadas a expressivos investimentos em infraestrutura (divididas em três eixos: energética, logística e

¹ Entendemos aqui a racionalidade governamental, ou uma arte de governar, tal como trabalhado por Foucault em seu livro *O nascimento da Biopolítica* (2008).

² Aqui, trabalharemos apenas com o PAC 1. O PAC 2, lançado no ano passado, foge ao escopo da pesquisa, realizada entre início de 2009 e início de 2011, e tem uma dinâmica que, a princípio, se diferenciaria daquela aqui analisada.

social e urbana - vale esclarecer que nossa pesquisa concentra-se neste último eixo), fomentados pelo governo federal³. Visa-se, assim, criar condições macrossetoriais para contribuir para o crescimento do país, englobando um conjunto de políticas públicas a serem aplicadas na totalidade do território brasileiro, no período de 2007 a 2010, com o objetivo de promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população (Araújo, 2012).

Com o PAC, políticas que estavam em desenvolvimento no âmbito do Ministério das Cidades - entre outras, através de Secretarias Nacionais como de Habitação e Saneamento, acabaram sendo atropeladas pela nova lógica de financiamento imposta. Por exemplo, a Política Nacional de Habitação e seu Plano Nacional, que já estava praticamente finalizado, acabaram sendo emperradas pela supremacia do Programa Minha Casa, Minha Vida (também associado ao PAC), assim como aconteceu aos recursos vinculados ao FNHIS. Na área de saneamento, impactos semelhantes também puderem ser notados.

No âmbito deste novo programa, o governo federal, através da Caixa Econômica, seleciona projetos que são enviados pelos governos municipais, estaduais ou mesmo outras instituições como, por exemplo, empresas, ONGs ou Organizações Populares, de todo o Brasil. Várias são as etapas até que se alcance a execução, de fato, das intervenções (por exemplo, licitação, contratação); assim como vários são os requisitos para que a CAIXA aprove cada uma das etapas pré-estabelecidas. Para além de possíveis lobbys, da forma como se propõe o PAC, torna-se decisiva a capacidade burocrática que os proponentes dispõem na elaboração dos projetos e na adequação destes às extensas exigências.

2. A Pesquisa

Como escopo metodológico para a pesquisa, parte-se de uma literatura acerca de 'Avaliação de Políticas', que toma como princípio a ser observado, a ausência de neutralidade deste processo (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986; CARDOSO e SANTOS JUNIOR, 2003). Isto porque o estabelecimento de critérios para a atribuição de valor às ações que se pretende avaliar, ou seja, a 'avaliação política' aparece como uma etapa anterior e fundamental à avaliação de determinada política. A explicitação do modelo normativo que

³ Ver: CHRISTOVAO e CID (2010) e CHRISTOVAO e SANTOS (2010).

orienta tal avaliação, deste modo, faz-se imprescindível. Em segundo lugar, também merece destaque o fato de que não seria exaustivo avaliar somente os resultados ou a eficácia de determinada política, mas sim, partir dos objetivos explícitos a que ela se propõe, percorrendo noções como eficiência e efetividade. Deste modo, FIGUEIREDO e FIGUEIREDO (1986) afirmam que “as políticas públicas têm geralmente dois aspectos: gerar um produto físico, tangível, mensurável; ou gerar um impacto... alterando atitudes, comportamentos e/ ou opiniões” (pág.109).

Partindo de tais considerações, cabe esclarecer que o monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento, aqui desenvolvido, encontra-se referido normativamente às concepções de democracia e justiça social, como definidas por CARDOSO e SANTOS JUNIOR (2003). Quanto ao caráter das ações a serem avaliadas, segundo o site do governo federal brasileiro, o PAC seria um “novo conceito” em investimento de infra-estrutura, e seu principal objetivo seria estabelecer um novo modelo de desenvolvimento econômico que combine crescimento econômico e distribuição de renda. Estar-se-ia, então, diante de uma ‘ação de impacto’, e sua avaliação será, portanto, referida a esta ideia, tendo como “objetivo essencial de análise as mudanças pretendidas nas condições sociais” (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, pág. 114). Seriam as ações relativas a este programa, portanto, as mais adequadas para aquilo que se pretende? Vale lembrar que, como políticas desta natureza acabam por traduzir-se em ações experimentais, a metodologia empregada em sua avaliação adquire também este caráter.

No ano de 2009, quando se iniciou a formação de um grupo de pesquisa voltado para o monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, foi definido que este teria como principais objetivos a elaboração de uma metodologia capaz de monitorar as intervenções relacionadas a tal Programa e a disseminação desta no sentido de instrumentalizar os movimentos sociais em torno do exercício do controle social, como lhe é de direito e como cabe em um modelo referido pela democracia e justiça social.

Deste modo, tratou-se de definir as possíveis variáveis que deveriam ser mensuradas em tal processo. Foi, então, que se deparou com um primeiro – grande – obstáculo ao monitoramento do PAC, que se perpetuou ao longo de toda pesquisa: a escassez de informações qualificadas sobre as intervenções financiadas com recursos do PAC, que fossem de livre acesso à população em geral. (Diz-se ‘informações qualificadas’,

pois propaganda massiva em torno do programa não faltou em momento algum). FIGUEIREDO e FIGUEIREDO (1986) já chamavam atenção para o alto grau de restrições às fontes e à precariedade de informações disponíveis, comum às pesquisas de avaliação brasileiras, que acabam trazendo empecilhos para a sua realização. Logo, com o PAC não foi diferente.

Diante de tantos empecilhos para um monitoramento eficiente, o grupo optou, então, pela seleção das intervenções caracterizadas pela grande quantidade de recursos empenhados, no contexto da RMRJ, para um olhar mais aproximado. E assim, foram selecionadas as 22 maiores obras em termos de valores e recursos a serem realizadas na RMRJ, que se desenvolviam em 15 territórios diferentes⁴.

Para o monitoramento dessas intervenções, foram realizados: o acompanhamento dos relatórios, “balanços”, com referência às obras, lançados periodicamente pelo governo federal; visitas a campo, nas intervenções selecionadas, para acompanhar o andamento das obras, a percepção da obra pelos moradores, os atores (entes públicos, ong’s e empreiteiras) envolvidos na obra e outras informações pertinentes; e dois estudos de caso mais aprofundados, realizados no PAC Manguinhos e no Projeto Iguaçu⁵, que contaram também com entrevistas com agentes governamentais responsáveis pelas obras.

3. Os Resultados

De modo geral e apresentado de forma sistemática, eis os principais aspectos que foram verificados através da investigação sobre as intervenções do PAC de maior relevância na RMRJ:

1. Ausência de articulação regional – sabe-se que governo federal, estados e municípios, cada um dentro de seu campo de responsabilidades, deve desenvolver ações conjuntas que venham a garantir medidas como o abastecimento de água, desassoreamento regular dos rios, coleta e tratamento de esgoto, lixo e moradia digna. Neste sentido, a ausência de planejamento articulado por parte de tais entes acaba tendo como resultado a

⁴ Territórios como a Rocinha, o Complexo do Alemão, Manguinhos ou o Projeto Iguaçu, na Baixada Fluminense, receberam mais de uma intervenção.

⁵ Para o monitoramento, contou-se com a participação dos bolsistas (PROEXT) de iniciação científica: Anna Carla Ramos, Danielle Amorim, Elissa Tourinho, Gabriel Rocha, Jonanthan Mier e Marcelle Fernandes.

estagnação das ações pontuais. Por exemplo, o conjunto de intervenções do PAC nos Complexos de favela do Alemão e de Manguinhos, na cidade do Rio de Janeiro, se dividiram em obras realizadas pelo município e pelo estado, o que, a primeira vista, pode ser tomado como um processo de interlocução e diálogo entre distintas esferas de governo se mostra, num olhar mais detido, como uma desarticulação, uma vez que, quando da seleção de obras, a prefeitura do Rio era comandada por César Maia (DEM), e o governo do estado o era por Sérgio Cabral Filho (PMDB); o que vem a demonstrar, por outro lado, a interferência da variável político-partidária na realização concreta do PAC.

2. Desigualdades de investimentos entre os municípios - nota-se que existem acúmulos de investimentos relativos ao PAC propostos para determinados municípios em detrimento de outros; por exemplo, a cidade do Rio de Janeiro, capital do estado, deverá receber cerca de um bilhão a mais em recursos para habitação e saneamento do que os oito municípios componentes da Baixada Fluminense em seu conjunto. Se por um lado, reconhece-se a enorme expressão populacional que representa a capital, por outro constata-se que os recursos dirigidos à Baixada estão aquém das necessidades históricas da região.

3. Estímulo à competição entre os entes federativos - como se observa, o PAC é uma junção entre novos projetos, projetos já em andamento ou que estavam à espera de financiamento para serem executados. Ele depende que os estados e municípios apresentem suas propostas e que estas estejam de acordo com as diretrizes definidas pelo Governo Federal. Deste modo, corre-se o risco da falta de projetos a serem apresentados ou mesmo da pressa para formulação e apresentação dos mesmos. Além disso, tal estratégia pode acabar por estimular disputas entre os municípios, que apresentam estruturas e capacidades desiguais de formulação de projetos e privilegiar aqueles entes que têm uma estrutura técnico-burocrático mais desenvolvida para tal.

4. Sistema de gestão e acompanhamento do PAC ineficientes - além do Comitê Gestor do PAC (compostos pelos ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento), foi constituído o Grupo Executivo do PAC, responsável por “estabelecer metas e acompanhar a implementação do PAC”. Com o objetivo de “prestar contas do PAC para a sociedade”, são realizados balanços quadrimestrais que se ocupam da avaliação do andamento do Programa, assim como do acompanhamento da execução das obras monitoradas nos municípios. Além deste, o governo divulga relatórios estaduais. A análise de tais balanços, no entanto, revela a escassez de informações mais detalhadas, quando não incorretas, que podem estar

relacionadas à falta de acompanhamento in loco das intervenções; ou mesmo, à centralização excessiva que se estabeleceu em torno do PAC.

5. Ausência de detalhamento da natureza das intervenções - através dos balanços, observa-se que as denominações atribuídas às intervenções (por exemplo, urbanização, melhorias no sistema de abastecimento de água ou saneamento e urbanização integrado) pouco ou nada esclarecem sobre as mesmas. Não é possível, através do “balanço do PAC” conhecer que tipo de ações, de fato, inclui cada intervenção, tão pouco, estados e municípios divulgam relatórios periódicos sobre as obras as quais estão responsáveis. Deste modo, são dificultadas as ações de monitoramento das intervenções por parte da população local;

6. Ausência de transparência em relação aos cronogramas das intervenções e recursos envolvidos - de modo semelhante, informações como cronograma de obras ou orçamento, especificando os valores das contrapartidas dos estados e municípios junto a cada intervenção, não estão acessíveis à população. Sem elas, torna-se impossível o trabalho de controle social, através da atuação da sociedade civil. No mais, a busca por informações através dos órgãos públicos responsáveis pelas intervenções mostrou-se demasiadamente complexa, quando não ineficaz. As secretarias envolvidas, fossem vinculadas ao governo do estado, ao município do Rio de Janeiro ou aos demais municípios da RM, não demonstravam estarem preparadas para o repasse de informações. Quanto às empresas responsáveis pelo trabalho técnico social das intervenções, em geral, não estavam disponíveis telefones ou sites que pudessem esclarecer sua procedência e atuação. Havia apenas anúncios de cursos com foco em geração de renda ou na questão da educação ambiental que em nada esclareciam acerca da questão das obras propriamente.

7. Desarticulação com as políticas nacionais de participação - o sistema de gestão e de acompanhamento do PAC também não previu formas de garantir o envolvimento dos atores e dos espaços de participação já instituídos pela política nacional de desenvolvimento urbano, que vem sendo desenvolvida desde o início do governo Lula (2003), a exemplo dos Conselhos Setoriais existentes em todo o país, seja em âmbito nacional, estaduais ou municipais.

8. Ausência de Participação e Controle Social efetivos sobre as intervenções - por fim, não foram criados, pelo governo federal, mecanismos que garantissem ou, ao

menos, previssem uma consulta prévia, ao nível local, que envolvesse a sociedade civil para a elaboração ou aprovação daqueles projetos a serem acolhidos pelos recursos do PAC.

9. Processos de reassentamento controversos –em geral, em todas as intervenções de urbanização de favelas, mas também em intervenções de drenagem, onde há grande volume de recursos envolvidos, houve numerosos casos que indicavam a necessidade de remoção de imóveis, seja por se tratarem de áreas de risco, como encostas de morros ou beiras de rios, seja por motivos como a aberturas de ruas, de redes de saneamento ou mesmo a instalação de novos equipamentos públicos em locais antes ocupados por famílias. Voltando aos objetivos do PAC, de início foram divulgadas, pelo governo federal, algumas diretrizes que deveriam orientar os processos de reassentamentos, voltadas para o atendimento do direito à cidade, o respeito ao direito à moradia digna e, por fim, a construção de espaços ambientalmente sustentáveis. Para o caso da RMRJ, de fato se pôde notar algumas regularidades na forma como se desenrolaram as intervenções do PAC pelos municípios visitados – não necessariamente com base nos princípios acima descritos.

A começar pelo direito à participação, também com relação às remoções, durante todo processo, independente do local, faltou transparência, inclusive, para os moradores sujeitos a tal ação. Informações precisas sobre quem, de fato, seria realocado para uma das novas unidades habitacionais construídas pelo PAC – já que não havia unidades suficientes para todos os que deveriam sair – ou mesmo quando, não eram divulgadas; muitas vezes eles nem mesmo sabiam a quem se dirigir em busca de tais informações, já que havia um enorme jogo de empurra entre os agentes do governo e os funcionários das empresas contratadas para o desenvolvimento do trabalho técnico social.

Ainda quanto à escolha das famílias a serem reassentadas, muitas vezes, o que foi noticiado por diversos veículos da imprensa local, foram casos onde traficantes locais obtiveram tal poder, tendo a possibilidade de beneficiar seus parentes ou aliados, em detrimento de outras famílias, de fato, necessitadas. A qualidade dos novos apartamentos, também, muitas vezes, em pouquíssimo tempo, foi posta à prova. Casos de rachaduras, infiltrações ou mesmo grandes alagamentos foram denunciados por moradores de Mangueiras, Alemão e Rocinha, e também expostos em jornais de grande circulação no país.

Com relação às indenizações ofertadas para que os moradores deixassem suas residências, estas – baseadas em decretos assinados em função das ações do PAC – não consideravam o valor dos terrenos, apenas das benfeitorias, ignorando o direito ao

usucapião; com isto, elas não alcançavam cifras que permitissem a aquisição de um novo imóvel em condições adequadas para a moradia, muitas vezes levando novamente à ocupação irregular de áreas próximas ou afastadas. A terceira modalidade relativa aos reassentamentos dizia respeito ao pagamento de aluguel social, que também apresentou, de modo recorrente, inúmeros problemas: além do baixo valor, em inúmeros casos aconteceu de famílias deixarem de receber o aluguel social acertado com o governo, de uma hora para outra, levando-lhes ao risco de serem despejadas. Acontecimentos como os descritos acima foram observados tanto em ações do governo do estado, quanto das prefeituras; em locais como Manguinhos, Alemão, municípios da Baixada Fluminense, entre outros.

No dia a dia de quem vivenciava a angústia de ver sua residência ser demolida, inúmeras outras formas de desrespeito foram observadas em campo. A pressa e a pressão por removê-los, por exemplo, contrastava com o fato de que após sua saída os escombros de suas casas ficavam meses abandonados, sem que nenhuma ação de fato se desenrolasse no local. Para os moradores que buscavam resistir, estes tinham de conviver com tais escombros que acarretavam o surgimento de animais como ratos e as possíveis doenças causadas por eles. O não reconhecimento do valor de suas casas, conquistadas com tamanho esforço, na maior parte dos casos através da auto-construção, era mais uma fonte de sofrimento para estes moradores.

10. Não conclusão das obras - finalmente, há de se destacar o fato de que não foi possível verificar, in loco, nenhuma das intervenções selecionadas concluídas. Apesar do fato de que, oficialmente, o PAC deveria ter sido finalizado no ano de 2010. Tal acontecimento acabava dando aos moradores a impressão de que, na verdade, o PAC representava mais do mesmo. Afinal, os tradicionais moradores destas áreas econômica e socialmente desfavorecidas por inúmeras vezes já haviam vivenciado situações semelhantes, onde um enorme volume de recursos é anunciado, porém onde as obras nunca são concluídas, ou seja, nunca servem de fato para alterar aquela dinâmica de enorme carência. Produção habitacional massiva e ações de saneamento ambiental são justamente o que precisam os moradores das favelas ou da periferia metropolitana. Porém o desperdício de recursos em equipamentos enormes que servem, primordialmente, para dar destaque a alguma atuação política (como o teleférico do Alemão; a elevação da via férrea em Manguinhos ou a passarela da Rocinha), muitas vezes, imperou junto às intervenções visitadas. Segundo os moradores, também faltou qualidade às obras; por exemplo, eles mesmos eram capazes de

reconhecer que a utilização de pequenas manilhas, que não dão conta do escoamento do esgoto ou desassoreamentos superficiais nos rios altamente poluídos, não irá resolver, realmente, os problemas encontrados nas localidades onde residem.

4. Desenvolvimento, Espoliação e Exceção

Levando em consideração os limites de um artigo para dar conta da complexidade do que aqui está sendo abordado, e uma vez iluminados pelos dados frutos da pesquisa, apresentados acima, podemos, agora, buscar compreendê-los a partir da grade explicativa proposta para esse trabalho, apresentando também mais um ou outro caso pontual que ajude a ilustrar a reflexão.

Antes de mais nada, é preciso deixar clara a forma como estamos entendendo o novo-desenvolvimentismo, que orientaria as ações do governo Lula, a partir da ótica sugerida por Michel Foucault (2008), de uma arte de governar, uma racionalidade estatal que orienta essas ações levadas a cabo, no nosso caso pelo Estado brasileiro⁶. Ainda que não haja espaço para uma discussão dessa no limite deste artigo, sobre a reflexão dentro do próprio governo Lula quanto a melhor forma de governar, podemos, ao menos, sugerir, a partir da grade de inteligibilidade sugerida por este autor, que o novo-desenvolvimentismo pode se apresentar apenas como mais uma modalidade de governo neoliberal, no qual a intervenção estatal se torna, ao contrário do que possa parecer, mais intensa, ao invés de mais rarefeita. Esse excesso de intervenção estatal é necessário para a construção de um quadro político-institucional que permite a reprodução do capitalismo e a atenção dos interesses do mercado. Pois é nesse sentido que, em sua análise, Foucault descreve a construção do neoliberalismo, enquanto doutrina político-econômica, como aquela em que se define o papel do Estado como avalista de um quadro político-institucional que vai garantir, não nestes termos necessariamente, a reprodução cada vez mais ampliada do capital e a atenção aos interesses do mercado.

⁶ Explicando os objetivos das aulas que se seguirão, em *O nascimento da biopolítica*, Foucault (2008) diz: “Quis estudar a arte de governar, isto é, a maneira pensada de governar o melhor possível e também, ao mesmo tempo, a reflexão sobre a melhor maneira possível de governar (...) Em suma é, digamos, o estudo da racionalização da prática governamental no exercício da soberania política” (p. 4).

Quando olhamos de perto e concretamente a realização do PAC, vemos que, territorialmente, pequenas configurações de poder e de interesses se realizam, então, para garantir, em primeira instância, a manutenção da circulação e da reprodução do capital. Dizemos isso apenas para marcar que não estamos analisando o Programa de Aceleração do Crescimento em si, na sua proposta federal, mas sua materialização na RMRJ, reconhecendo que essa análise particular permite que questões sobre o programa como um todo sejam levantadas.

Essas configurações espaciais podem ser vistas como momentos particulares do que Harvey (2003; 2007) chama de acumulação por espoliação ou por despossessão. Para o autor, a história dos roubos, fraudes e atividades predatórias dentro do capitalismo não se restringiram ao momento que Marx chama de “acumulação primitiva ou original”. Ainda hoje, formações sociais ou territórios passam por amplas mudanças institucionais e estruturais para permitir sua inserção no desenvolvimento capitalista. Mecanismos de expropriação que marcaram o momento originário do capitalismo ao redor do globo ainda são utilizados, alguns aperfeiçoados, junto com novas formas de roubo de excedente (por exemplo, os direitos de propriedade intelectual). As crises econômicas, espontâneas ou orquestradas, impulsionam a acumulação por despossessão. E, para além da proposta do PAC ser uma nova forma de garantir o crescimento e o desenvolvimento econômico, ela se tornou, dentro do governo brasileiro, um elemento essencial para a crise financeira que assolou o globo em 2008⁷. Neste contexto de crise, então, o PAC se mostra como um momento importante, para a garantia da propagação da acumulação por despossessão nos termos de Harvey, ao nível de seus objetivos.

Diante disto, a partir da pesquisa realizada, vemos que os processos do PAC em algumas áreas estudadas, realmente garantem a mercantilização desses territórios, até então, não mercadorizados, seja através do exemplo do programa “Minha Casa, Minha Vida”, dentro do contexto do PAC, que foi uma das bases para a produção de habitação no PAC do Projeto Iguaçu, por exemplo, que expande uma fronteira de acumulação de capital para o mercado imobiliário onde antes não havia; seja no exemplo da construção do teleférico do Complexo do Alemão, integrado com a linha de trens da Supervia, que foi construído pela

⁷ “O PAC também foi essencial para coibir os impactos da crise financeira que assolou os mercados internacionais em 2008 e 2009. No Brasil, diferentemente da maior parte dos países, o Governo Federal não reduziu investimentos. Ao contrário, o PAC, juntamente com a força do mercado interno, foi capaz de minimizar significativamente os impactos da crise econômica internacional” (Balanço de 4 anos do PAC, 2007-2010, Governo Federal, pg. 05).

Odebrecht e, algum tempo depois, veio a ser adquirida pela própria Supervia, responsável pela gestão dos trens urbanos na cidade do Rio de Janeiro, garantindo a ela também o público que utiliza o teleférico.

Diante das intervenções analisadas, surge, também, o que Harvey chama de “coerências estruturadas” (2007)⁸. Vemos a construção desses espaços coerentes, onde o capital consegue se reproduzir, sem os constrangimentos do tempo socialmente necessário acelerado para a sua reprodução, navegando e avançando na calmaria das águas, que se mantém sem a tormenta do tempo acelerado, pela intervenção dos agentes públicos estatais, que garante os riscos e a compensação pela reprodução ampliada do capital nestes espaços. No caso de Manguinhos, por exemplo, uma vez acertados os recursos orçamentários das obras, houve um aditivo de mais de 500 milhões de reais, que não foram garantidos pelo Orçamento da União, mas abriram um espaço de diálogo entre o governo estadual e o BNDES. No mais, os atrasos das obras não se justificam apenas pela falta de repasses para as empreiteiras, mas por uma lógica de trabalho que, de tão anti-econômica, só se torna possível com as compensações estatais.

No contexto de uma coerência estruturada e da acumulação, não passam despercebidas as lutas de classe e as alianças que surgem das mesmas. Como uma das condicionantes do desenvolvimento desigual capitalista, segundo Harvey (2007), as resistências ou a participação popular na elaboração e fiscalização das obras do PAC foram anuladas, ou terceirizadas e colonizadas (para ONG's, ou outras empresas), no que foi denominado como trabalho social do PAC, ou o PAC social. Neste sentido, através das diversas obras analisadas, vemos, mais ou menos, bases de articulação capital-Estado, ainda que com atores diferentes (empreiteiras diferentes, ou entes da federação distintos), mas é possível ver o alijamento popular destas alianças.

Aqui, seria interessante retomar as quatro gramáticas políticas sugeridas por Edson Nunes para entender o que se passa (Nunes, 1997; Cardoso e Júnior, 2003): o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. Infelizmente, não há espaço para uma caracterização profunda dessas

⁸ “Essa coerência estruturada, como observa Aydalot, abrange as formas e as tecnologias de produção [...] as tecnologias, as quantidades, qualidades de consumo (o padrão e estilo de vida tanto dos trabalhadores como da burguesia), os padrões de demanda e oferta de mão de obra e as infraestruturas físicas e sociais (Aydalot, 1976). Território em que prevalece esta coerência estruturada se define, imprecisamente, como o espaço em que o capital pode circular sem limites do lucro com o tempo de rotação socialmente necessário sendo excedido pelo custo e tempo do movimento” (HARVEY, 2006, p. 146).

gramáticas, mas é preciso fazer referência a elas, para entender o que ocorre com o PAC, ao menos na RMRJ. Primeiramente, o que há de novidade no PAC nessas ações territoriais é a busca pela blindagem ao clientelismo, que pauta, há décadas, o padrão de relacionamento público entre a sociedade, em particular as camadas mais populares, e o Estado. De algum modo, isso pode ser ilustrado pela proposta universalista do PAC, em sua relação institucional direta com o Poder Executivo, por parte dos outros níveis de governo, estadual e municipal; o que se expressa no edital aberto para seleção de projetos para o PAC, numa lógica do agraciamento das propostas mais eficientes, num princípio de impessoalidade na gestão pública.

Porém, outra gramática que nos ajuda a entender a redução do clientelismo e a restrição ao universalismo de procedimentos, bem como o bloqueio da participação popular, é o insulamento burocrático, como uma solução governamental onde os órgãos estatais ganham certa autonomia na tomada de decisões, que passam a se pautar pela mérito técnico e racional da tomada de decisões. E são esses méritos e critérios racionais que legitimam e sustentam uma temporalidade do cálculo, muito mais acelerada que a temporalidade política das discussões, que garantem certa autonomia de algumas instâncias estatais e a centralização da tomada de poder, como a centralização da coordenação das obras do PAC na Casa Civil. Aqui, há de se acrescentar a necessidade da impulsão da imagem da então ministra Dilma Rousseff, da Casa Civil, para as eleições de 2010.

Se por um lado, essa centralização, que se reproduz nos outros níveis de governo, blinda um pouco o clientelismo, ela blinda também a participação popular, uma vez que a produção dos projetos se guia por critérios eminentemente técnicos, que não são passíveis de discussão com a população, e uma vez que o prazo da seleção dos projetos era limitado. Esta, ao menos, foi a justificativa que se ouviu de agentes públicos responsáveis pela gestão do PAC no governo estadual, nas entrevistas realizadas. Sendo os critérios nos editais eminentemente técnicos, baseados em diagnósticos, estes deveriam ser feitos por pessoas qualificadas, do quadro técnico de municípios e estados, ou contratados por assessorias qualificadas para isso; não pelas pessoas que vivenciam problemas cotidianos nos lugares onde residem. E essa urgência da seleção de projetos, ainda que “tecnicamente” estabelecida, somada à discussão acima da mercantilização de territórios ainda não mercadorizados, convergem para um planejamento estatal nos termos que Francisco de Oliveira vai chamar de estado de exceção (2003).

Segundo Oliveira, a informalidade como regra, não mais como exceção nas economias subdesenvolvidas, mais a autonomização do mercado, fortalecida pela financeirização, levam os Estados a buscar, com suas políticas, não mais distribuir renda, mas funcionalizar a pobreza, ao nosso ver, mercadorizá-la. Nesta lógica, a exceção é a regra, não é mais uma anormalidade e o subdesenvolvimento não é mais transitório, veio para ficar; ele é a singularidade de quem não pode reproduzir o original, o capitalismo e o desenvolvimento dos países do norte. E o PAC, as respostas para crise do governo brasileiro e mesmo o novo-desenvolvimentismo, podem ser enquadrados nesta ótica de respostas: a de um subdesenvolvimento que veio para ficar.

Nesta lógica, o Estado e o planejamento se tornam de exceção, pois é o soberano quem decide o que é exceção, e esse soberano é o mercado. Foram o atendimento dos seus interesses, como visto em alguns dos dados coletados na pesquisa, e a lógica da acumulação por despossessão que orientaram o PAC na RMRJ. A isso, soma-se o fato que, dos eixos do PAC, o do desenvolvimento social foi o menos contemplado, perdendo em demasia, ao nível dos recursos, para os investimentos em logística e infra-estrutura econômica.

A gestão, e não o planejamento, predomina. A gestão é marcada por uma temporalidade acelerada, a da urgência. Nessa lógica operou a seleção dos projetos do PAC e garantiu-se, como vimos, o afastamento da participação popular da construção das intervenções realizadas. Essa é a dinâmica, também, de uma cidadania escassa (Carvalho, 1995).

A cidade, lugar por excelência das exceções, segundo Oliveira (*ibid*) se torna um objeto de conquista, em um conflito predatório e individualizado. Ela se torna uma cidade pequena porque é escassa a sua capacidade de garantir universalmente os direitos fundamentais para todos os seus cidadãos (CARVALHO, 1995). O que caracteriza uma cidade escassa é esse conflito belicoso e permeável a interesses particularistas na apropriação da cidade. No nosso caso, esses interesses particularistas tomam a forma de conflitos técnicos, que no final das contas, vai reproduzir e aprofundar uma desigualdade regional que preexiste. São os municípios e estados lutando entre si por recursos escassos, os menos providos de quadros técnicos e econômicos para contratar assessorias, que saem atrasados e chegam por último. E nas áreas mais pobres desses municípios e estados, que, ao longo do tempo, foram relegados pelo poder público, em seus diversos níveis, seus moradores devem se contentar por estarem recebendo algum recurso, pois sempre tiveram pouco, ou nenhum.

De modo que, devem aceitar, em alguma medida, sem reclamar, o que estão recebendo. Num completo esvaziamento da participação popular e da gestão democrática da cidade.

5. Considerações Finais

Nossa intenção, através deste artigo, foi contribuir, a partir de uma reflexão sobre os dados da pesquisa de monitoramento do PAC, para os debates postos, do novo-desenvolvimentismo do governo Lula, e apontar algumas direções de como ele se realiza de modo concreto através das intervenções estatais levadas a cabo dentro desta lógica, de modo mais amplo para as formas atuais de gestão de políticas e da gestão urbana; e apontar os limites que ainda se colocam, sob novas formas, para a realização de uma gestão democrática das cidades, que garantam o direito à cidade e a participação popular.

Toda a lógica apresentada nessas considerações finais, fruto de uma pesquisa que se prolongou por três anos, caminhou no sentido, não de dizer que o PAC foi bom ou ruim, pois claramente frente aos anos de abandono de determinadas regiões, o PAC trouxe melhorias consideráveis, ao menos nas áreas estudadas, para seus moradores. Por outro lado, se colocou alguns limites e elementos que permitem avaliar de modo mais amplo e com algum distanciamento, o quanto ele tem de continuidade e descontinuidade com o que foi feito na gestão urbana desde há décadas no Brasil e o quanto ele ilumina os desafios que ainda se colocam para uma gestão mais democráticas de nossas metrópoles.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, João Batista de Oliveira. **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. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), 2011.

CARDOSO, Adauto Lucio; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Avaliação de Políticas Públicas: notas na perspectiva da gestão democrática e da ampliação da cidadania. In: Adão Francisco de Oliveira; Claudemiro Godoy do Nascimento. (Org.). **Cidades Sustentáveis: políticas públicas para o desenvolvimento**. Goiânia: Ed. da UCG, 2006, v. , p. 29-49.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de. Cidade escassa e violência urbana. In: **Série Estudos**, Rio de Janeiro, v. 91, p. 259-269, 1995.

CHRISTOVAO, A. C., CID, Gabriel V. da Silva. Espaços da cidadania e monitoramento do PAC: o caso da região metropolitana do Rio de Janeiro. In: **Revista Proposta** (Rio de Janeiro). , v.120, p.39 - 46, 2010.

CHRISTOVAO, A. C. ; SANTOS, M. R. M. . A Baixada Fluminense e o PAC: Reflexões na Perspectiva do Direito à Cidade. In: **Anais do Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano**, 2010, Natal.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. São Paulo: IDESP, 1986.

FOUCAULT, Michel. **O Nascimento da Biopolítica**. São Paulo, Martins Fontes, 2008.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo, Edições Loyola, 2a Ed, 2003.

— . (2006) **A produção capitalista do Espaço**. São Paulo, Annablume, 2a Ed.

— . (2007) **Notas hacia una teoría del Desarrollo Geográfico Desigual**. GeoBaireS. Cuadernos de Geografía Apuntes de geografía y ciencias sociales. UBA-FFyL, Mayo de 2007.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismos e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro, J Zahar Ed., 1997.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e a exceção ou o Estado de exceção? In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, V.5, n.1, 2003, pg. 9-14.