

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO
PPED-IE/UFRJ

MARIA PANDOLFI GUERREIRO

DILEMAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA
TERRITORIAL: UM DEBATE SOBRE A UPP SOCIAL

RIO DE JANEIRO

2018

MARIA PANDOLFI GUERREIRO

DILEMAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA
TERRITORIAL: UM DEBATE SOBRE A UPP SOCIAL

Tese de doutorado apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Área de Concentração: Governança e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

RIO DE JANEIRO

2018

FICHA CATALOGRÁFICA

G929 Guerreiro, Maria Pandolfi
Dilemas para a consolidação de uma política pública territorial: um debate sobre a UPP Social / Maria Pandolfi Guerreiro. – 2019.
240 p. ; 31 cm.

Orientador: Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2019.
Bibliografia: f. 229 – 238.

1. Políticas territoriais. 2. UPP Social. 3. Mapa rápido participativo. I. Vianna, Maria Lucia Teixeira Werneck, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

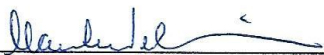
CDD 338.92

Maria Pandolfi Guerreiro

DILEMAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA
TERRITORIAL: UM DEBATE SOBRE A UPP SOCIAL

Tese de doutorado apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Banca Examinadora:



Prof. Dra. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna (Orientadora)
Instituto de Economia – Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ)



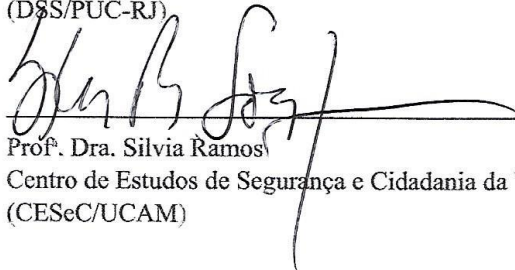
Prof. Dr. João Luiz Maurity Saboia
Instituto de Economia – Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ)



Prof. Dra. Mariana Cavalcanti
Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ)



Prof. Dr. Rafael Soares Gonçalves
Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (DSS/PUC-RJ)



Prof. Dra. Silvia Ramos
Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes (CESec/UCAM)

Aos meus pais, incansáveis na luta por um mundo mais justo.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço aos meus pais, Dulce e Agostinho, por todo incentivo, apoio e, principalmente, pelos exemplos que são. Meus portos seguros para qualquer tormenta, fontes de amor inesgotável.

Agradeço ao Bruno, meu companheiro de todas as horas. Seu amor, acolhimento, compreensão, carinho e parceria foram fundamentais nesse árduo processo de escrita. Obrigada por estar ao meu lado, não só neste momento, mas em minha vida.

Agradeço aos meus irmãos, cunhados e sobrinhos por todo o amor e por trazerem alegria ao dia a dia.

Agradeço à Regina, minha madrinha querida, pela leitura, sugestões e por todo o apoio para a realização desta tese. Meu muito obrigada também, ao Beto, meu padrinho querido.

Agradeço a todos aqueles que participaram da UPP Social e acreditaram que poderiam contribuir na construção de melhores políticas públicas. Em especial, ao Gabriel e Renato, grandes companheiros na aventura metodológica do MRP. Mas, também, Adriana, Andreinha, Bruninha, Fellipe, Fred, Isis, Ju, Leo, Vania, Bruninha Ribeiro, Eliel, Fernanda, Felipe, Janille, Monique, Tita, companheiros de diversas conversas, discussões e angústias que se tornaram amigos para a vida. Agradeço, ainda, ao Ricardo Henriques, Tiago Borba e Pedro Veiga.

Aos amigos, meu muito obrigada! Nada faria sentido sem vocês. Em especial, à Elisa que foi fundamental para me ajudar a superar um momento de grande dificuldade de realização desta tese.

Agradeço à Maria Lucia, minha orientadora, pela confiança no meu trabalho, por todo o apoio e incentivo.

Aos professores, João Saboia, Mariana Cavalcanti, Rafael Soares Gonçalves e Silvia Ramos agradeço por aceitarem participar desta banca. E, também, à Patrícia Birman e Charles Pessanha, suplentes.

À Celia Lessa, que não pode estar na banca, mas que participou da qualificação e de grande parte de meu processo de formação acadêmica.

Muito obrigada à Adriana Vial, Eliel Moura, Luís Valverde e Pedro Veiga, por seus depoimentos, essenciais para a realização desta tese.

Finalmente, agradeço à CAPES pela bolsa concedida para a realização do doutorado.

RESUMO

Em 2010 foi implantada uma política pública para as áreas de favela do Rio de Janeiro, a UPP Social. Os principais objetivos do programa eram promover a cidadania, o desenvolvimento econômico e contribuir para a integração das favelas com o restante da cidade. Seu intuito era ajudar na consolidação de uma política de pacificação e de controle territorial pelo Estado, que estava a cargo da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) - uma política de segurança implantada dois anos antes. A UPP Social não era um programa finalístico e, sim, de articulação, que se propunha a coordenar a atuação dos órgãos públicos nas favelas. A participação dos moradores e a decisão baseada em informações qualificadas eram tidas como fundamentais para se alcançar uma maior eficiência das ações públicas. Um dos resultados desta busca por informações qualificadas foi a realização do Mapa Rápido Participativo (MRP), um diagnóstico detalhado das condições urbanas dos territórios de atuação da UPP Social. Além de se debruçar sobre o MRP, esta tese buscou entender os dilemas enfrentados por esta inovadora política pública que, certamente, será uma referência para futuras políticas sociais.

Palavras chave: Políticas Públicas, Políticas Territoriais, UPP Social, Favela, Mapa Rápido Participativo (MRP)

ABSTRACT

In 2010, the policy for Rio de Janeiro's slum (favelas) areas called UPP Social was first implemented. Its main objectives were to promote citizenship, economic development and to foster integration between the favelas and the rest of the city. Its purpose was to help consolidate the state government's pacification policy and territorial control, as a way to complement the role of the Pacifying Police Unit (UPP) - a security policy implemented two years earlier. The UPP Social was not a finalistic but, rather, a joint program, which aimed to coordinate the performance of public agencies in the favelas. The participation of residents and the decision-making was based on qualified information, which were considered fundamental for greater efficiency of the public actions to be reached. One of the outcomes of this pursuit for qualified information was the use of the Rapid Participatory Map (RPM), a detailed diagnosis of the urban conditions of UPP Social's areas of activity. In addition to looking at the RPM, this thesis sought to understand the dilemmas faced by this innovative public policy, which will certainly be a reference for future social policies.

Keywords: Public Policies, Territorial Policies, UPP Social, Slum (Favela), Rapid Participatory Mapping (RPM)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

AEIS - Áreas Especiais de Interesse Social

AI-5 - Ato Institucional número 5

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH - Banco Nacional de Habitação

CAI - Coordenadoria de Articulação Institucional

CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro

CEF - Caixa Econômica Federal

CIEP - Centro Integrado de Educação Pública

Chisam - Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio

CHP - Conjunto Habitacional Provisório

Codesco - Companhia de Desenvolvimento de Comunidades

Cohab - Companhia de Habitação Popular

COMLURB - Companhia Municipal de Limpeza Urbana

CONSADs - Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

DIC - Diretoria de Informações da Cidade

DPE - Diretoria de Projetos Especiais

EMOP - Empresa De Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro

ESF - Estratégia de Saúde da Família

EUA - Estados Unidos da América

Flupp - Festa Literária Internacional das Periferias

GAPE - Grupamento de Aplicação Prático-Escolar

GEAP - Grupo Executivo de Assentamentos Populares

GEH - Gerência de Estudos Habitacionais

GI - Gestão Institucional

GInfo - Gestão de Informação

GPAE - Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais

GT - Gestão Territorial

IAB-RJ - Instituto dos Arquitetos do Brasil – departamento do Rio de Janeiro

IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IplanRio - Empresa de Municipal de Informática da Cidade do Rio de Janeiro

IPP - Instituto Pereira Passos

MeP – Mobilização e Parcerias

MRP - Mapa Rápido Participativo

ONG - Organização Não Governamental

ONU-Habitat - Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAC – UAP - Programa de Aceleração do Crescimento - Eixo de Urbanização de Assentamento Precários

PGM - Procuradoria Geral do Município

PIB - Produto Interno Bruto

PMERJ - Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro

POUSO - Postos de Orientação Urbanística e Social

PROAP - Programa de Urbanização de Assentamentos Populares

PROFACE - Programa de Favelas da Companhia Estadual de Água e Esgotos

PSD - Partido Social Democrata

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

Riourbe - Empresa Municipal de Urbanização

SABREN - Sistema de Assentamentos de Baixa Renda

SEASDH - Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos

Seconserva - Secretaria de Conservação

SEH -Secretaria Extraordinária de Habitação

SERFHA - Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas

SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social

SMDS - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

SME – Secretaria Municipal de Educação

SMEL - Secretaria Municipal de Esportes e Lazer

SMF - Secretaria Municipal de Fazenda

SMH - Secretaria Municipal de Habitação

SMO - Secretaria Municipal de Obras

SMU - Secretaria Municipal de Urbanismo

Unicef - Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID - United States Agency for International Development

Sumário

INTRODUÇÃO	11
1 POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIO	25
1.1 Política pública territorial.....	25
1.2 Das primeiras políticas públicas nas favelas do Rio à UPP	36
1.3 Pensando a UPP como política territorial.....	70
1.4 Pensando a UPP Social como política territorial.....	84
2 TERRITÓRIOS DESVENDADOS: O EXEMPLO DO MAPA RÁPIDO PARTICIPATIVO	105
2.1 A importância da informação	105
2.2 A precariedade de informações sobre favela.....	112
2.3 Mapa Rápido Participativo – MRP	122
2.4 Dados em disputa: Divergências entre MRP e Censo	130
2.4.1 Abastecimento de Água	133
2.4.2 Esgotamento Sanitário.....	138
2.4.3 Coleta de Lixo	142
2.4.4 Energia Elétrica	146
2.4.5. Panorama geral da comparação entre Censo e MRP.....	149
2.5 Dificuldades para divulgação e aproveitamento dos dados do MRP	151
3 TERRITÓRIOS DE QUEM?	156
3.1 Estado X Município	157
3.1.1 UPP Social X Territórios da Paz	160
3.2 IPP X SMAS	165
3.3 UPP x UPP Social	168
3.4 ONU-Habitat X Prefeitura	174
3.5 Gestão Territorial X Gestão Institucional	179
3.6 Participação X Salvo-conduto	188
3.7 A UPP Social pertence mesmo a essa prefeitura?.....	196
3.7.1 O Rio+Social pertence mesmo a essa prefeitura?	203
3.8 Caminho Original X Novos caminhos	206
3.8.1 Articulação institucional (secretarias) X Articulação local (na ponta).....	207
3.8.2 Articulação pública X Articulação com parceiros privados	210
3.8.3 Articulação institucional X Produção de informação.....	212
CONCLUSÃO	217
REFERÊNCIAS	229
ANEXO A – Exemplos de Checagem e Identificação de Logradouros.....	239

INTRODUÇÃO

O objeto de estudo desta tese é a UPP Social, uma política pública inovadora, implantada nas favelas do Rio de Janeiro, na década de 2010. Apesar dos seus sucessos e fracassos, a UPP Social representou um marco na história da cidade e, provavelmente, se tornará referência para outras políticas públicas que virão, sobretudo, na área social. Entender seus dilemas, paradoxos e desafios é objetivo deste trabalho.

O tema das políticas públicas, inicialmente uma subárea da ciência política, é considerado nos dias atuais, um campo multidisciplinar, de interesse para outras áreas do conhecimento como: economia, sociologia, geografia, história, planejamento, gestão, entre outras. Essa expansão pode ser justificada pelo fato das políticas públicas terem impacto, não só na economia, mas na sociedade como um todo. Ou seja, elas interferem diretamente no cotidiano dos indivíduos. Pode-se dizer que seu desenvolvimento como área de conhecimento tem origem na tradição europeia cujo foco de análise era o Estado e suas instituições. Inicialmente, os governos eram percebidos “apenas” como uma das instituições do Estado. Porém, foi nos EUA, em função de um certo pragmatismo, que a política pública tornou-se uma disciplina autônoma, voltada especificamente para a análise das ações dos governos, sem necessariamente utilizar-se das discussões e das teorias sobre o papel do Estado (SOUZA, 2006). Na área governamental, é a partir da década de 1930 que as políticas públicas começam a ser percebidas em si mesmas, como um instrumento de poder, com capacidade, portanto, não apenas de influenciar, mas, sobretudo, de decidir sobre os rumos e ser responsável pelos resultados das ações governamentais. Chama a atenção que processo semelhante ocorreu com a figura do administrador público. Visto inicialmente como um mero executor de políticas, cujo objetivo primordial era a busca da eficiência, com o crescimento do aparato estatal, o administrador público passa a ser visto como um formulador de políticas públicas (FISCHER, 1984).

Em muitos países do mundo, a segunda metade do século XX é marcada por transformações significativas na sua forma de atuação estatal e, conseqüentemente, na sua forma de organização social. Nos países desenvolvidos pode-se destacar a emergência do Estado de Bem-Estar Social; nos periféricos, o grande esforço desenvolvimentista. Ambos com um grande volume de gasto e uma forte atuação direta do Estado. A partir dos anos 1980 ocorrem mudanças de orientação nas políticas de gasto público vindas,

principalmente, de organismos multilaterais, que apontam para a necessidade de implementação de ajuste fiscal e, conseguinte, substituição de políticas keynesianas por políticas restritivas de gasto. Não é por acaso que até os dias atuais, muitos dos países chamados “em desenvolvimento” não conseguiram promover a inclusão social de parte significativa de sua população. Grosso modo, pode-se dizer que estes foram fatores primordiais que conduziram ao grande aumento de interesse pelo estudo das políticas públicas (FLEXOR e LEITE, 2006; SOUZA, 2006).

Não há uma definição exata sobre o que é política pública, uma vez que não há um consenso na literatura sobre seu caráter. Secchi (2013) aponta três nós conceituais presentes no debate. O primeiro deles diz respeito à natureza dos atores executores das políticas públicas. Há aqueles que defendem que “qualquer ator”, seja ele do governo, da iniciativa privada, de ONGs ou de organismos multilaterais, podem ser os protagonistas das políticas públicas. Esta abordagem, conhecida como multicêntrica, defende que o cerne para a definição está relacionado com o seu objetivo, ou seja, que o problema a ser enfrentado é de caráter público. Já a abordagem estadista tem como ponto central o formulador, isto é, afirma que além do caráter público do problema, apenas atores estatais podem realmente fazer política pública. Atores não estatais podem ter influência na elaboração e na implementação, mas não tem, de fato, o poder de decidir e liderar uma política pública. O principal foco da literatura se dá sob as “políticas públicas executadas pelo Estado”¹, uma vez que até os dias atuais elas são a grande maioria e as mais importantes dentre o “grupo amplo de políticas de interesse público”. O segundo nó conceitual se refere à inação do governo. Para alguns autores a opção de não fazer nada é tida também como uma decisão, que, igualmente, tem resultados e consequências. Os críticos a esta visão dizem que, neste caso, tudo seria considerado política pública. Pode-se dizer que eles encaram a política pública como diretriz e, portanto, uma não ação do governo não seria uma política pública, mas uma não inclusão da questão na agenda². O terceiro nó conceitual diz respeito ao nível de operacionalização do que pode ser considerado política pública: se apenas no nível estratégico ou, também, nos níveis

¹Secchi (2013) chama atenção que as “políticas governamentais” podem ainda ser divididas entre “políticas de Estado” e “políticas de governo”.

² Deve-se apenas chamar atenção que esta inação se refere à política pública em si e não a uma inação derivada de uma orientação de uma política pública. No caso de algum(s) ator(es) específico(s) do processo de implementação de uma política resolver não aderir a ela, não agindo conforme o esperado pelo desenho da política, “esta inação faz parte da política pública, é elemento da sua implementação, e determina o grau de eficácia da política pública” (SECCHI, 2013, p. 7)

intermediário e operacional. No primeiro caso considera-se como política pública algo estruturante e, portanto, apenas as macro diretrizes estratégicas ou os conjuntos de programas são considerados. Os programas e projetos isolados são elementos de operacionalização e não política pública em si. Além disso, políticas subnacionais e intraorganizacionais também não estão contempladas sob esta visão. No segundo caso, todas estas nuances são consideradas como política pública. Em relação à relevância acadêmica, a maior parte da construção teórica de estudos sobre políticas públicas se dá sobre programas e projetos locais ou regionais. Independentemente destas divergências, pode-se dizer que o conceito de política pública está relacionado com a tentativa de se solucionar um problema público.

Mas, então, qual a diferença entre um “problema qualquer” e um problema público? Por que algumas situações problemas viram problemas públicos e outras não? De acordo com Rua (2009) para que uma situação problema se torne um problema público – e, portanto, passe a fazer parte da agenda do governo – deve apresentar ao menos uma dentre as três características a seguir:

- i) Seja relevante o suficiente para mobilizar a ação política, por ser de interesse de grande parte da população, ou de pequena parte que possua grande força política, ou, ainda, de atores individuais, mas que tenham um papel estratégico politicamente;
- ii) Consista em uma grande crise ou problema de magnitude tal que o custo político de não encarar e resolver o problema seja maior do que o de fazê-lo; e
- iii) Se apresente como uma oportunidade, através da possibilidade de obtenção de vantagens pelo ator social que se propõe a solucioná-lo.

Após a transformação de uma situação problema em problema público, há ainda um longo processo para que este se torne, de fato, uma política pública. Saravia (2006) aponta um ciclo de sete etapas da política pública, que se inicia exatamente por esta transformação em problema político:

- i) A inclusão de alguma questão na agenda política é o primeiro momento do processo de política pública. É quando ele passa a fazer parte da lista de

questões que recebe atenção política e transforma-se em objeto de debates e disputas;

- ii) A elaboração é a etapa seguinte. É o momento da delimitação do problema do estudo sobre as diferentes possíveis soluções e da análise de seus respectivos custos;
- iii) A formulação é a fase em que ocorre a escolha da estratégia a ser adotada, dentre as várias alternativas levantadas na elaboração. É neste momento que fica explícito quais são os objetivos a serem percorridos e são definidos suas principais questões jurídicas, financeiras e administrativas;
- iv) A implementação é quando se criam as condições para que a política pública possa ser colocada em prática. Ou seja, é quando ocorre a montagem dentro do aparato estatal – recursos humanos, equipamentos, recursos financeiros etc. – para desenvolver esta nova política;
- v) A execução é o momento em que o programa é posto em prática. São, portanto, todas as ações que acontecem para se alcançar os objetivos propostos na formulação, se utilizando do aparato preparado na implementação. Nesta fase acontece também a análise de possíveis obstáculos que possam dificultar que a política seja, de fato, colocada em prática;
- vi) O acompanhamento ocorre concomitantemente à execução. É uma forma de supervisão e avaliação das ações, com objetivo de propor, quando necessário, alterações de estratégias para que os objetivos da política sejam alcançados; e, finalmente,
- vii) A avaliação é o último momento do processo de uma política pública. Ela acontece *a posteriori* e tem como objetivo mensurar os impactos (previstos e não previstos) que aquela política pública teve na sociedade.

Para além dessas características e dessas etapas, uma política pública tem diferentes recortes. Ela pode ser específica de uma área (saúde ou meio ambiente, por exemplo) ou contemplar várias delas ao mesmo tempo; contar ou não com participação da população; ser exclusiva de um nível de governo ou abranger mais de um; dentro de uma esfera ser de atuação exclusiva de algum setor/ órgão ou envolver diversos órgãos, podendo, neste caso, ainda, ter ou não parceria com entidades não públicas; ser uma política universal, ou focalizada para algum grupo específico de beneficiários; sua abrangência pode ser em um país inteiro, ou em regiões menores. Normalmente, quando se pensa em políticas

públicas que abarquem apenas parte do território nacional, tende-se a pensar em áreas já previamente delimitadas – estados, municípios, regiões, etc. No entanto, as políticas públicas também podem ser desenhadas de forma a extrapolar estas áreas (mais de um município, a região amazônica, etc.) ou, também, de forma mais restrita, abrangendo, por exemplo, apenas alguns bairros ou comunidades específicas. Nestes casos, pode-se dizer que a política tem uma abordagem territorial. A abordagem territorial nas políticas públicas brasileiras é recente. Como Favareto (2009) aponta, ela emerge bem no final da década de 1990, a partir da constatação da existência de “limites da abordagem setorial das políticas de desenvolvimento rural” (p. 6). Até os dias atuais, o principal enfoque da abordagem territorial é dado para as políticas rurais, mas, já há estudos que tratam da área urbana, principalmente no que diz respeito a áreas metropolitanas, ou aos setores educacionais e de saúde.

A escolha do recorte territorial, claramente, não é aleatória. Ela deve seguir um padrão de características similares de identificação na área abrangida, que a justifique. O enfoque territorial de uma política pode vir da percepção de que para agir em uma localidade é necessário esforços coletivos de diversos entes federativos – como é o caso, por exemplo, de uma política para o semiárido nordestino, que requer participação de diversos municípios e, por sua vez, estes municípios não se esgotam em tal área. Outra razão em que a abordagem territorial pode ser utilizada é quando há a percepção de que uma localidade necessita de diversas ações conjuntas e não apenas de uma política setorial isolada, ou, ainda, que determinada localidade possui uma carência maior de algum tipo de serviço e que deve, portanto, receber uma política específica diferenciada. A opção para a seleção do enfoque territorial de uma política pode ocorrer por diferentes motivos. De acordo com o grau de centralidade que o território assume para a incidência da política, Silva (2013) classifica as políticas territoriais como quatro diferentes tipos:

- i) Território como regulação – são políticas que pretendem estabelecer regras e normas de utilização de um espaço delimitado. É o caso, por exemplo, das áreas de proteção ambiental e dos planos diretores de cidades ou estados;
- ii) Território como meio – algumas vezes políticas setoriais se utilizam da abordagem territorial como forma de estabelecer prioridades para atuação. Valem-se do pressuposto de que a demanda pela política não é uniformemente distribuída e, portanto, uma forma de otimizar os esforços (e os recursos) seria focalizar em algumas áreas estratégicas, nas quais haja uma maior necessidade

de sua implementação. Também pode estar presente a percepção de que territórios específicos necessitam de ações complementares diferentes da política principal, de acordo com suas características e especificidades. Alguns exemplos são os consórcios municipais de educação e o Programa Saúde da Família;

- iii) Território como fim – este é o caso de políticas que objetivam o desenvolvimento territorial que pretendem gerar uma onda de investimentos e uma dinamização da economia local. Pode-se dizer que elas atuam no sentido de reconhecer e tentar combater as históricas desigualdades regionais. Para isso, reconhecem, valorizam e se utilizam das especificidades e potencialidades locais. Esta abordagem pode ser identificada, por exemplo, na Política Nacional do Desenvolvimento Regional e no Programa Territórios da Cidadania; e
- iv) Território como direito – quando há a necessidade da aplicação de uma política para garantir a algum grupo social específico o direito ao uso da terra e seus recursos, como forma de preservação da identidade coletiva e reprodução social. Este território pode ser de origem pública ou privada. Alguns casos são a reforma agrária e a regularização de terras quilombolas.

Vale ressaltar que uma política pode ser enquadrada ao mesmo tempo em mais de uma das tipologias acima mencionadas. Pode acontecer, também, que uma determinada política fique relacionada a diferentes tipos ao longo de suas distintas fases. Isto pode ocorrer por já ter sido previamente desenhado, ou por conta de imprevistos ou de incapacidades de realmente se colocar em prática aquilo que fora planejado. Neste caso, a política seria identificada com um tipo em seu desenho e com outro durante sua execução.

As favelas³ são, de um modo geral, territórios com grande precariedade de provisão dos serviços públicos básicos – tanto de infraestrutura, quanto sociais. No Rio de Janeiro, muitas delas são ilhas de vulnerabilidade cercadas por uma área formal, com índices de desenvolvimento muito superiores aos seus. Neste sentido, são territórios que podem

³ Como será visto de forma mais detalhada no capítulo 2, as favelas tem características muito distintas entre si. Quer seja pelo seu tamanho, pela sua história, por seu grau de urbanização, pela diferenciação em relação ao seu entorno, etc. Cada favela tem suas particularidades e generalizar e tentar tipificar o termo favela é sempre questão delicada e sujeito a imprecisões.

justificar a implementação de políticas de desenvolvimento local e, também, de políticas setoriais específicas com o reconhecimento da existência diferenciada de oferta histórica e, conseqüentemente, demanda atual. Para lidar com esta carência em tantos setores importantes, Pero, Cardoso e Elias (2005) apontam para a necessidade de “que se desenhem políticas multissetoriais e específicas para os moradores de favela” (p. 17). Dymski (*apud* Cavallieri, 2011) reforça a necessidade de políticas focadas no território – de forma ampla ou de caráter complementar – para o combate à pobreza, ao desemprego e às desigualdades sociais.

A cidade do Rio de Janeiro possui mais de 1000 favelas com uma população de quase 1,5 milhões de habitantes⁴. Para além da precariedade de diversos serviços públicos básicos, em parte considerável destas áreas, o Estado perdeu espaço para o poder armado do tráfico de drogas e da milícia que passaram a ter o controle do território. Principalmente no que diz respeito à segurança pública, o Estado não esteve presente nestas áreas de forma permanente, atuando através de incursões pontuais e violentas. “No início dos anos 2000, a sensação política na cidade e no estado do Rio de Janeiro era de que o “problema era muito grande” e não se anteviam soluções factíveis. Reconhecia-se também que os recursos de todos os tipos (financeiros, técnicos, de gestão e de articulação política) eram escassos” (CAVALLIERI, 2011 p. 67). Combinando a dramaticidade da situação de violência vivida na cidade com a escolha da mesma para sediar grandes eventos (Copa do Mundo e Olimpíadas) e, portanto, uma urgente necessidade de resolução desta questão, foi criado o Programa Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) pelo Governo do Estado.

A primeira experiência teve início em dezembro de 2008 na favela Santa Marta, em Botafogo, zona sul da cidade. Com a expansão da nova política de segurança, chegaram a ser 37 UPPs no município do Rio de Janeiro⁵. Estava prevista a instalação de outras UPPs no Complexo da Maré, que foi ocupado pelas forças de segurança – o primeiro passo para a implantação da UPP –, mas, por falta de orçamento e de estrutura da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), não chegaram a ser implementadas⁶. As

⁴ Dados do Instituto Municipal Pereira Passos, baseado no limite de favelas de 2016 e no Censo Demográfico (IBGE) de 2000, disponível em: <<http://www.data.rio/pages/rio-em-sntese-2>>

⁵ Além das 37 UPPs da cidade do Rio, foi implantada uma UPP no município de Duque de Caxias, a UPP Mangueirinha. A UPP Social não atuou nesta UPP, uma vez que não fazia parte da ingerência da prefeitura do Rio de Janeiro.

⁶ A UPP Social atuou no Complexo da Maré, mesmo esta não tendo UPP instalada. No entanto sua atuação foi diferente dos demais territórios, sendo basicamente de levantamento de dados e produção de informação.

37 UPPs instaladas abarcavam quase 200 favelas e cerca de 580 mil pessoas, mais de um terço do total de residentes em áreas de favelas na cidade do Rio.

Em 2010, dois anos depois da criação do Programa UPP, com o intuito de complementar e consolidar o “processo de pacificação” das favelas, foi gestado no âmbito da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) do governo do estado do Rio de Janeiro – e posteriormente transferida para o Instituto Municipal Pereira Passos (IPP) na prefeitura do Rio – o programa UPP Social, o objeto de estudo dessa tese.

Os principais objetivos da UPP Social eram: promover a coordenação e a integração das ações sociais; promover a cidadania e o desenvolvimento econômico e social desses territórios; e contribuir para efetivar a integração dessas áreas ao conjunto da cidade (HENRIQUES e RAMOS, 2010). Para tanto seria necessário realizar fóruns permanentes de diálogo com as instituições locais, elaborar diagnósticos a partir de estudos quantitativos e qualitativos e promover ações integradas com as esferas municipal, estadual e federal. Internamente o programa foi estruturado em três áreas que atuavam de forma conjunta e complementar: a Gestão Territorial (GT), a Gestão de Informação (GInfo) e a Gestão Institucional (GI).

- Às equipes de Gestão Territorial caberiam fazer a interlocução com as organizações e as lideranças de cada comunidade, identificar as demandas e criar canais de participação e diálogo com o poder público. Eram as equipes da GT que coletavam informações sobre infraestrutura e equipamentos básicos, acompanhavam as ações da Prefeitura no território e facilitavam a cooperação dos agentes públicos com os moradores e organizações da sociedade civil.
- A Gestão da Informação seria a unidade encarregada de analisar as informações quantitativas e qualitativas, obtidas para qualificar as demandas identificadas nos processos de interlocução com a comunidade e avaliar a qualidade dos serviços ofertados em cada território.
- Por fim, seria tarefa do núcleo de Gestão Institucional coordenar a rede formada por técnicos das secretarias e demais empresas públicas municipais que atuavam na comunidade. A partir da identificação dos programas e serviços disponíveis a equipe buscava estabelecer compromissos com os representantes dos diversos

órgãos do poder municipal, para atender as principais demandas identificadas em cada comunidade⁷.

Além da equipe do programa, estavam envolvidos no trabalho funcionários das secretarias e órgãos municipais. Em cada uma das áreas atendidas pela UPP Social, a equipe local realizava a coleta e a sistematização dos dados dos territórios pacificados, para conhecer suas particularidades, com o objetivo de buscar a ampliação da cobertura e a melhoria da qualidade dos serviços públicos que já eram prestados nas comunidades. Elas também trabalhavam para que serviços que ainda não existiam naqueles territórios comesçassem a ser oferecidos, além de promoverem articulações com as entidades locais e desenvolverem parcerias entre diversos atores públicos, privados e do terceiro setor. A expectativa era que a Prefeitura aproveitasse a nova situação de “paz” e a “escuta forte” dos gestores locais da UPP Social para realizar as articulações e as buscas por intervenções.

Em formato piloto, ainda em 2010, no comando da SEASDH, a experiência foi desenvolvida inicialmente em três comunidades representativas do universo das treze favelas que já haviam recebido UPPs: Providência, Cidade de Deus e Borel. Em janeiro de 2011, o programa foi transferido para a esfera municipal, sob a coordenação do Instituto Pereira Passos, IPP, uma autarquia da Prefeitura do Rio de Janeiro que produz dados e estudos sobre a cidade. Uma das justificativas para essa transferência era que a maior parte dos serviços públicos ofertados nas favelas, como atenção básica à saúde, ensino fundamental, assistência social, limpeza, conservação, habitação e urbanismo, era responsabilidade do município. Composta por uma equipe multidisciplinar, formada, sobretudo, por sociólogos, geógrafos, economistas, antropólogos e assistentes sociais, a UPP Social atuou em todos os territórios onde existiam UPPs⁸ e também no Complexo da Maré⁹.

Pode-se dizer, então, que a UPP Social foi uma política pública que tinha sua área de atuação muito bem delimitada – favelas nas quais tinham sido instaladas as UPPs. Ela foi gerida pelo Estado, contava com colaboração de atores públicos de diversos órgãos – principalmente da prefeitura e eventualmente do governo do estado e do governo federal

⁷Rio+Social, disponível em <<http://www.riomaisocial.org>>

⁸ Foram 37 UPPs distribuídas por 29 territórios.

⁹ Como mencionado antes, a Maré chegou a ser ocupada pelas forças de segurança. No entanto, de forma excepcional, a atuação da UPP Social se deu não só durante, mas também após esta ocupação.

– e também, de atores da iniciativa privada e de ONGs. Além disso, era um programa que buscava a participação dos moradores e agentes locais para sua construção. Percebe-se que a trama de atores envolvidos era bastante complexa. Além disso, os objetivos específicos do programa “são bastante ambiciosos, a tal ponto que se tornam vagos, sinalizando para a dificuldade de colocá-los em prática e concretizá-los” (NUNES, 2013, p.109). Talvez, devido à tamanha complexidade e ambição do Programa, diversos desafios e dilemas foram surgindo ao longo do período de sua execução.

Ao fazer um olhar retrospectivo sobre a UPP Social, diversas questões emergem. Será que podemos classificar a UPP Social como uma política territorial? Qual foi a importância do território para este Programa? Qual a relação dos gestores do projeto com os moradores do território? Como se dava a participação dos moradores das áreas contempladas pelo Programa? Como se dava, na prática, a cooperação entre diversas esferas de governo? E entre setores de uma mesma esfera? E, ainda, como se deu a relação de diversas áreas de um mesmo Programa? Qual o nível de dependência da UPP Social com a UPP? Enfim, quais os seus maiores desafios e principais legados? Estas são algumas questões que esta pesquisa buscará responder. Portanto, esta tese pretende analisar a UPP Social enquanto uma política pública, apontando para alguns dilemas ao longo de seu processo. Dilemas estes, muitas vezes também enfrentados por outras políticas públicas.

O desenvolvimento deste estudo se dará através de uma pesquisa qualitativa. Tal ponto de vista aponta para a melhor compreensão de um fenômeno através de uma perspectiva integrada com grande relevância para análise do contexto em que se insere. Desta forma, os diferentes pontos de vista das pessoas envolvidas são tidos como relevantes e devem ser levados em consideração na tentativa de captar o fenômeno em estudo (GODOY, 1995).

A estratégia de pesquisa que será empregada nesta investigação será o estudo de caso, por ser uma investigação detalhada e em profundidade que tem como principal objetivo analisar processos, levando em consideração seu contexto como fator explicativo de comportamento organizacional (HARTLEY, 2004). A escolha do caso analisado – a UPP Social – se deu pela identificação de um conjunto de características que, a meu ver, nos permite pensar essa experiência como uma “política social de base territorial urbana”, abordagem ainda pouco explorada na bibliografia sobre favelas e políticas públicas. Além disso, cabe salientar, que para essa escolha contou, também, minha proximidade com o

Programa, pois, fui consultora do Programa por muitos períodos. Certamente a “familiaridade” com o objeto de pesquisa sempre comporta vantagens e desvantagens. Porém, nesse caso, creio que os benefícios foram maiores do que os possíveis prejuízos. Conheci bem a estrutura da UPP social, tive facilidade de acessar documentos internos e identificar pessoas chaves. Bem como pude vivenciar pessoalmente alguns dos dilemas presentes nos documentos analisados e nas narrativas dos entrevistados.

Além de ter feito uso de uma literatura específica sobre os diversos temas aqui abordados e de ter sido uma “observadora participante” da UPP Social, as técnicas empregadas para a realização da pesquisa foram entrevistas semiestruturadas e análise documental. As entrevistas foram realizadas individualmente, pois “com um entrevistado apenas, podemos conseguir detalhes muito mais ricos a respeito de experiências pessoais, decisões e sequências das ações” (GASKELL, 2002, p.78). Godoy (1995, p.21) destaca que “os documentos normalmente são considerados importantes fontes de dados para outros tipos de estudos qualitativos, merecendo portanto atenção especial”. Foram estudados documentos explicativos sobre a formulação e objetivos do programa, documentos anuais de prestação de contas, que contém o balanço do que foi realizado ao longo de cada ano e também o balanço final feito pela equipe, que contém, de forma “mais viva” e menos burocrática, um panorama geral das realizações da UPP Social ao longo de sua duração.

O processo de transcrição e análise das entrevistas foi feito no decorrer da realização das mesmas, uma vez que “o acúmulo de entrevistas realizadas pode dificultar a lembrança de elementos que ocorrem no processo, mas não são captados pelos instrumentos de registro (como as ênfases ou as expressões faciais)” (ZANELLI, 2002, p.85) e que podem ser importantes para a interpretação das respostas. Foi empregada a técnica de análise de conteúdo, buscando criar categorias temáticas que se repetiram nas diferentes entrevistas realizadas (CAREGNATO; MUTTI, 2006). A criação de categorias “é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação seguida de um reagrupamento baseado em analogias, a partir de critérios definidos” (PUGLISI; FRANCO, 2005 p.57).

A análise conjunta dos documentos e das entrevistas, trouxe elementos interessantes para entender quais foram os principais dilemas na execução de um programa que, além de ter tido sua formulação realizada de forma cuidadosa e bem planejada, contando com especialistas das áreas de segurança pública e políticas sociais,

veio acompanhada de bastante expectativa e apoio por parte da sociedade, da mídia e, também, do secretário de segurança do estado – que estava à frente do programa das UPPs. Os documentos forneceram dados sobre a formulação, objetivos e ações realizadas e através das entrevistas foi possível desvendar a visão de diversos atores que participaram e vivenciaram este processo de execução da UPP Social, suas realizações e suas não realizações.

Esta tese está dividida em três capítulos. O primeiro trará a discussão sobre políticas públicas territoriais, passando pela definição de território. Para tanto serão utilizados textos que definem “políticas de base territorial”, “políticas de desenvolvimento territorial”, “políticas territoriais”. Serão destacados os argumentos que são recorrentemente utilizados para justificar a ênfase no território para a implantação de políticas públicas. Em seguida haverá uma reconstituição histórica das principais políticas públicas nas áreas de favela do Rio de Janeiro, desde as primeiras intervenções até a criação das UPPs. As seções seguintes irão analisar a UPP e a UPP Social, respectivamente, sob a ótica da política territorial. Serão utilizados documentos oficiais e referências bibliográficas que apresentem informações e análises sobre a UPP e a UPP Social. A partir destes, será justificado porque é possível pensar a UPP e a UPP Social pela ótica das políticas territoriais, com expectativa, também, de contemplar a participação dos moradores/ “beneficiários”.

A importância das informações territoriais será abordada no segundo capítulo, à luz do caso do Mapa Rápido Participativo (MRP) – uma ferramenta desenvolvida no âmbito da UPP Social que tinha como objetivo levantar informações, produzir um diagnóstico e ser utilizado como instrumento de planejamento integrado de políticas públicas para seus territórios. O capítulo começa com uma discussão sobre a importância dos dados e segue mostrando a precariedade de informações sobre as favelas. Na seção seguinte será feita uma apresentação do MRP – suas principais características e justificativa para sua criação. Uma comparação entre os dados do MRP e do Censo será apresentada, através de alguns exemplos de mapas. A última parte do capítulo irá relatar as dificuldades enfrentadas para a divulgação dos dados produzidos. As principais fontes de informação deste capítulo serão documentos da UPP Social que tratam do MRP, bem como minha própria experiência de consultoria para a UPP Social de confecção dos mapas.

O terceiro capítulo vai trazer as percepções de atores envolvidos com a UPP Social. Além da minha própria experiência como consultora, foram realizadas entrevistas qualitativas – abertas, semiestruturadas – com integrantes do programa. Foram entrevistadas pessoas que participaram por um longo período do programa e tinham grande conhecimento das vivências e processos, principalmente de suas áreas, mas, também, do programa como um todo. Pedro Veiga foi coordenador geral da UPP Social de 2013 até 2017 e, também, gerente da GT de 2013 até 2015. Eliel Moura começou em 2012 como assistente de campo, atuando na Rocinha e no Vidigal, um ano depois virou gestor de sua equipe. Ainda em 2013 assumiu a supervisão da gestão territorial¹⁰ e em 2015 foi promovido à gerente da GT. Luís Valverde Salandía, é servidor da prefeitura, veio para o programa em 2013 como diretor da Diretoria de Projetos Especiais (DPE)¹¹, depois assumiu a Coordenadoria de Articulação Institucional e ficou até seu encerramento¹². Adriana Vial, também é servidora da prefeitura, assumiu a gerência da GInfo em 2013 e, também, ficou no cargo até a finalização da UPP Social, em 2017. A ideia foi trazer a experiência de atores envolvidos no processo, buscando identificar suas percepções acerca dos dilemas que foram se colocando no processo para a consolidação da UPP Social. O capítulo apresentará, sobretudo, os principais pontos de tensão enfrentados durante a execução da UPP Social. Começará mostrando algumas mudanças na ingerência do Programa, que foi gestado na SEASDH, transferido para o IPP e depois ficou em disputa entre este órgão e a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS). A relação entre a prefeitura e a ONU-Habitat (gestora do programa) também será retratada, mostrando algumas dificuldades que este arranjo trouxe para o Programa. Dilemas internos às áreas do programa assim como a relação entre a UPP Social e a UPP também serão analisado, expondo que os desafios à integração, muitas vezes, são mais difíceis do que previsto. A participação dos moradores das favelas também será analisada, apontando o quanto, realmente, o programa conseguiu incluir os moradores dos territórios ao longo de sua execução. O capítulo irá tratar, ainda, do papel que o programa teve dentro

¹⁰ Três pessoas ocupavam o cargo de supervisão, cada uma com parte dos territórios.

¹¹ Inicialmente, a UPP Social era gestada pela DPE e seu diretor era também o coordenador geral do programa. Em 2013 esses dois cargos se separaram. Foi ocorrendo uma reestruturação do programa dentro do IPP: a GInfo passou a ficar sob gestão da Diretoria de Informações da Cidade (DIC), a GI sob a DPE e a GT (mais Mobilização e Parcerias) à coordenação do programa, ligada diretamente à presidência do IPP. Desta forma, mesmo enquanto diretor da DPE, Valverde esteve mais próximo à GI.

¹² Em 2014 foi criada, no âmbito da DPE, a Coordenadoria de Articulação Institucional (CAI). O cargo de gerente da GI deixou de existir e suas funções foram incorporadas ao novo cargo de coordenador da CAI, que foi ocupado pelo Valverde.

da prefeitura e das mudanças, em relação a sua concepção original, que precisaram ser feitas por causa de dilemas e entraves encontrados aos longo do caminho.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIO

1.1 Política pública territorial

No final da década de 1980, o Brasil retornou ao Estado Democrático de Direito, após mais de 20 anos de uma ditadura militar, período altamente centralizador – inclusive no que diz respeito às políticas públicas. Movimentos sociais clamavam por uma maior participação e pela descentralização do poder, uma vez que a centralização político-administrativa, naquele momento, simbolizava para a sociedade o autoritarismo estatal. Seu enfraquecimento era tido como um componente essencial para a recomposição da democracia no país. Portanto, estas reivindicações estiveram muito presentes no processo de elaboração da nova Constituição de 1988, sendo a ela incorporadas. Os estados e municípios passaram a ter grande autonomia e suas responsabilidades em relação à formulação e gestão das políticas públicas foram mais democratizadas. Os espaços de participação social foram ampliados, através, sobretudo, da criação de conselhos que deveriam assessorar a implementação das diversas políticas públicas. Participavam desses conselhos representantes, tanto do governo, como da sociedade.

Como resultado da Carta Constitucional de 1988, observa-se um forte processo de descentralização no país, com ampliação das responsabilidades de estados e municípios pela formulação e gestão de políticas públicas. Por exemplo, na educação e na saúde, fortaleceram-se as instâncias locais com a obrigatoriedade de aplicação de determinados percentuais do orçamento para aquelas finalidades. Auxiliando na gestão dessas políticas, foram criados arranjos sociais locais (conselhos) e alguns deles possuem não apenas poder consultivo, mas também deliberativo.

Assim, foram criados conselhos que passaram a ser obrigatórios nos municípios, pois, sem eles, não se pode ter acesso a alguns recursos repassados pelo Governo Federal (ORTEGA, 2007 p. 279).

Além dos conselhos, também foram criados outros espaços públicos de participação, como fóruns, conferências, audiências públicas e orçamento participativo. O poder decisório, até então totalmente concentrado no governo federal, foi em parte transferido para estados, municípios e atores sociais locais. Com a Constituição de 1988 havia espaço para a sociedade participar no planejamento, na implementação e na avaliação das políticas públicas. A descentralização das políticas e a maior autonomia das esferas de governo deveriam ser acompanhadas de uma cooperação entre as mesmas, com coordenação de suas ações. A autonomia dos entes não deveria implicar em uma atuação desarticulada. No entanto, como não havia esta cultura institucional, na prática, foi difícil implementar este arranjo e o que se viu foram ações avulsas de cada uma das esferas.

A falta de mecanismos de coordenação política e planejamento da ação governamental fez com que seus desdobramentos se resumissem a ações fragmentadas, com poucos resultados em relação à modernização do aparelho

estatal burocrático brasileiro. Com isso, enquanto, por um lado, a descentralização proporcionou mais autonomia aos estados e municípios, por outro, evidenciou a dificuldade em se estabelecer uma coordenação federativa mais efetiva e cooperativa no contexto da implementação de políticas públicas nas distintas frações do território brasileiro. A articulação entre os Entes Federativos permaneceu na forma de um conjunto superposto de arenas de negociação e coordenação de políticas, ramificadas vertical, horizontal e setorialmente em cada nível de governo ou área de atuação (SILVA, 2013 p. 555).

Ao invés de uma composição cooperativa, acabou sendo posta em prática uma estrutura competitiva entre as esferas de governo, na qual cada nível procurou garantir os benefícios políticos para si e repassar os custos para os demais. Como consequência, o que se observou foi “superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais” (ARRETCHE *apud* SILVA, 2013, p. 555).

“Seja por escassez de recursos, circunstâncias históricas ou políticas, o crescimento econômico não se processa homogeneamente no espaço brasileiro” (SENRA, 2010, p. 20). Principalmente com a motivação de combater a pobreza e as desigualdades sociais e regionais do país, em meados da década de 1990 começou a se fortalecer a ideia de aplicar novas escalas para as políticas públicas. Escalas estas mais coerentes com o objeto de intervenção da política e não necessariamente correspondendo aos limites políticos estabelecidos dos municípios ou estados. A abordagem territorial das políticas públicas entrava em cena no Brasil. “O governo federal brasileiro passou a considerar, formalmente, a definição de diferentes escalas para o planejamento de suas intervenções, mais flexíveis e tendo como influência o acúmulo da abordagem territorial em curso em vários países da União Europeia” (SILVA, 2013, p. 556). Inicialmente este novo recorte de atuação foi desenvolvido para as áreas rurais e para regiões que ultrapassassem as fronteiras geopolíticas. Percebeu-se, por exemplo, que há algumas dificuldades que extrapolam um município e que uma articulação entre grupos de municípios para uma atuação conjunta sobre um problema comum seria muito mais eficiente do que se cada um deles atuasse de forma isolada. Além disso, da mesma forma, apreendeu-se, que para uma questão “multidimensional” a atuação coordenada dos diversos setores também seria mais eficiente do que a ação independente de cada um deles. Um exemplo deste novo modelo de política foi o estabelecimento dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) – dentro do âmbito do Programa Fome Zero – que juntou políticas de segurança alimentar, agricultura e desenvolvimento rural como uma forma de promover o desenvolvimento territorial de

municípios rurais, através de um arranjo institucional entre diversos municípios. Os CONSADs “são organizações territoriais, institucionalmente formalizadas, com um número definido de municípios que se agrupam para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local, gerando trabalho e renda”. (FAVARETO, 2009, p. 39). Eles são constituídos por representantes da sociedade civil de cada um dos municípios integrantes e do poder público, sendo a participação da sociedade de extrema importância para as deliberações do projeto. O governo federal, além de fomentar iniciativas locais nestes municípios, atua de forma a integrar as políticas públicas para que se obtenha resultados mais eficientes.

Nestes territórios, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) apoia a implantação de projetos de combate à pobreza relacionados a sistemas agroalimentares, capazes de intervir na realidade sócio-territorial, integrando políticas públicas, envolvendo atores sociais e gerando trabalho e renda. Os Projetos Consad devem refletir os anseios do Fórum CONSAD e ter passado pela discussão e aprovação, por meio de assembleia (FAVARETO, 2009, p. 39).

Os CONSADs são um exemplo de política territorial que extrapolam um limite preestabelecido – os municípios. Mas há também políticas que podem atuar em um local mais restrito, como é o caso da Estratégia de Saúde da Família (ESF), um programa voltado para a promoção de atenção básica da saúde. As equipes devem ser multiprofissionais e, além disso, a unidade de atendimento deve ser integrada aos demais serviços de saúde para um encaminhamento relativo aos demais níveis de complexidade, quando necessário. A atuação de cada equipe é territorializada, de acordo com informações epidemiológicas e sociais da população¹³. Dentro do espaço de atuação de cada equipe, normalmente, é feita uma divisão em microáreas para que seja possível identificar eventuais desigualdades internas e, deste modo, proverem uma atenção diferenciada às pessoas mais vulneráveis.

os serviços do sistema de saúde precisam funcionar em interação com esse espaço social. A efetividade do acesso e da resposta às necessidades dependerá de sua inserção no espaço das sociabilidades cotidianas dos usuários, que não se identifica simplesmente com a definição administrativa de território. Só assim será possível detectar contextos de vulnerabilidade e coletar dados epidemiológicos efetivos sobre a situação sanitária daquela comunidade. Por isso, o conceito de território na gestão e na prática de saúde sempre adquiriu maior importância (...)

Essa compreensão manifesta-se, por exemplo, nos territórios das equipes de Estratégia de Saúde da Família (ESF), entendidos como espaço das sociabilidades cotidianas dos usuários e não como adscrição territorial definida por critérios numéricos e administrativos. A atenção ao ambiente é uma das características da estratégia e um dos papéis dos agentes comunitários. Esse

¹³ São estas informações que irão definir o número de famílias atendida por cada equipe.

ambiente é menos o ecossistema natural do que o espaço apropriado pelo uso social por parte de atores e projetos que configuram esse território da população atendida (JUNGES, BARBIANI, 2013, p. 209).

Assim, como o recorte do território para a aplicação de uma política territorial pode ser diverso, a motivação também o pode. Mas há, cada vez mais, um reconhecimento de que o território deve ser um elemento central para a elaboração de políticas.

O retorno ao território é o fundamento da prática política, uma vez que o cotidiano de todos os sujeitos, de todas as ações e todas as intenções humanas possui a sua integralidade em espaço/tempos demarcados. No território é possível reconhecer o sentido dos interesses coletivos, promover pertencimentos e de mobilizar forças plurais de mudança. É no território que nos fazemos sujeitos da política e portadores de projetos de sociedade. O território significa, portanto, uma marca e uma matriz daquilo que verdadeiramente somos e do queremos para as novas gerações de cidadãos. Sendo assim, há uma dimensão fundamental entre a prática cidadã e o uso do território como condição da democracia, pois estamos diante da exterioridade/proximidade dos nossos atos societários (BARBOSA, 2010, p.2).

De acordo com Silva (2013), há quatro tipos de política territorial, segundo o grau de centralidade que o território possui no desenho da política: território como regulação, como direito, como meio ou como fim.

As políticas que abordam o território como regulação são aquelas que pretendem estabelecer normas e regulamentos para seu uso, tanto público quanto privado. É o caso, por exemplo, da Política Nacional de Ordenamento Territorial, que promove a “articulação institucional de instrumentos de ordenamento do uso e da ocupação racional e sustentável do território nacional, com a elaboração de planos, programas e fundos públicos, de acordo com objetivos, princípios, diretrizes e estratégias previstas em lei” (SILVA 2013, p. 562), de políticas que instituem áreas de proteção ambiental, e que, portanto, estabelecem as diretrizes do que é permitido ou não fazer dentro destas áreas ou os planos diretores das cidades.

O reconhecimento de que grupos sociais específicos devem ter garantido o direito a recursos territoriais – tais como água, terra, floresta, etc. – uma vez que são imprescindíveis para a manutenção de sua identidade coletiva e reprodução social é assegurado através de políticas que abordam o território como direito. São as políticas de demarcação de reservas indígenas, regularização de áreas quilombolas ou de comunidades ribeirinhas. Também é o caso de políticas de reforma agrária que transferem o direito às terras (públicas ou privadas improdutivas) a famílias sem-terra que pleiteiam para manter sua identidade camponesa.

O território é tido como meio para políticas que a partir de critérios definidos internamente, identificam a existência de áreas que devem ser prioritárias em sua atuação com o intuito de se obter resultados mais eficientes. A ideia é que a demanda por estas ações não são homogêneas na totalidade do território de atuação e, portanto, escolher áreas prioritárias de intervenção pode ser uma boa estratégia para maximizar seu impacto. Os objetivos destas políticas de território como meio são “otimizar estruturas disponíveis (humanas, físicas e institucionais), permitir mais imbricamento normativo com questões locais específicas, avaliar a necessidade de ações complementares de acordo com o território, melhorar os mecanismos de governança” (SILVA 2013, p. 562). Elas são, muitas vezes, uma estratégia para as políticas setoriais. Alguns exemplos são os consórcios municipais de educação, a ESF e o Programa de Aquisição de Alimentos “cujos territórios, descontínuos por sinal, são definidos pela localização dos agricultores familiares associados às organizações produtivas que estabelecem contrato diretamente com o órgão do poder público responsável pela compra dos alimentos a serem produzidos” (SILVA 2013, p. 563).

Políticas que abordam o território como fim são aquelas que visam o desenvolvimento do território, que pretendem gerar uma onda de investimentos e, assim, dinamizar a economia local. Elas tem como motivação o combate às desigualdades territoriais que foram sendo historicamente consolidadas através das políticas “tradicionais”. Visam valorizar as especificidades econômicas, sociais, ambientais e culturais das localidades em questão, reconhecendo e incentivando suas potencialidades e forças sociais. Alguns exemplos são os CONSADs e o Programa Territórios da Cidadania.

As políticas territoriais, portanto, podem ser para áreas urbanas ou rurais e seu recorte pode extrapolar um limite geopolítico estabelecido (municípios, estados) ou pode ser mais focado, englobando somente uma parte específica destes “limites tradicionais”. Não há, portanto, uma única escala espacial ótima para as políticas – sua escolha deve ser adequada ao objeto da intervenção. “Nenhuma escala per si é boa ou ruim. É preciso discutir a espacialidade dos problemas e implementar políticas públicas levando em consideração a escala específicas desses problemas” (BRANDÃO, *apud*, OLIVEIRA, 2016, p.7). É indispensável considerar as diversas escalas territoriais, “com vistas a contribuir para a compreensão de fatos sociais, seja na sua generalização, seja na sua particularidade” (SAYAGO, 2007, p.19). As políticas territoriais também podem ser

“fluídas” em relação àquela tipologia apresentada acima: algumas podem se enquadrar em mais de um daqueles quatro tipos listados anteriormente. Pode ser por ela ter várias etapas e, em cada uma delas, algum enfoque estar mais sobressaído. Por exemplo, políticas de demarcação de terras de comunidades ribeirinhas podem ter em seu escopo, além da garantia da terra, algum projeto de desenvolvimento local mais amplo para a comunidade. Ou seja, numa política que a princípio é voltada para o território como direito, também se aborda o território como fim. É possível, ainda, que uma política tenha sido pensada para atuar de uma determinada forma, mas, na prática, ao longo de seu processo de implementação, acabe tendo um outro enfoque. Uma política territorial pode ter sido ou não planejada sob este “rótulo”, ou seja, podem ser “políticas desenhadas especificamente sob essa denominação, e políticas que já existiam desde antes da emergência desta abordagem e que trazem elementos seus presentes, embora sob outra denominação” (FAVARETO, 2009, p.6). Assim, é possível que algumas políticas públicas territoriais não se auto denominem com este termo.

No âmbito das políticas sociais, a estratégia de enfoque territorial pode ser defendida como uma forma de aumentar sua eficiência. Um argumento utilizado pelos que defendem esta abordagem é a percepção de uma forte externalidade negativa em localidades que tem uma grande concentração de pessoas pobres. De um modo geral, o desempenho escolar tende a ser pior nas escolas em que todos os alunos tenham nível socioeconômico baixo. A probabilidade de se conseguir um emprego formal tende a ser menor, já que a maioria dos residentes destas áreas de grande pobreza – que seriam a rede mais próximas de contato – também não possuem um emprego formal e, portanto, dificilmente conseguiriam impulsionar esta possibilidade para os demais. Ademais, os moradores destes locais tendem a estar mais expostos a vulnerabilidades de cunho urbanístico, como esgoto a céu aberto ou recorrentes falta de água (TORRES, MARQUES, 2004). “Há evidências empíricas de que nas áreas de extrema pobreza existem dificuldades muito maiores para transpor as privações, uma provável decorrência da operação de múltiplos vetores de destituição que se somam, interagem e se reforçam mutuamente” (BRONZO, 2008, p. 130).

Esses elementos negativos se reforçam mutuamente, criando uma espiral negativa que pode dificultar as soluções no âmbito das políticas sociais existentes. Embora essa superposição das carências não seja completa, como considerado pela literatura sociológica urbana dos anos 70, determinadas áreas das regiões metropolitanas brasileiras estão – de fato – muito expostas a uma intensa cumulação de riscos e situações negativas, visíveis quando analisadas

com mais detalhes algumas das chamadas hiperperiferias (TORRES, MARQUES, 2004, p. 28).

Desta forma, pode-se dizer que um grande desafio da atuação pública nestas localidades é tentar neutralizar estas externalidades negativas, ou seja, fazer com que o lugar no qual as pessoas habitam deixe de ser um fator crucial para a reprodução sistemática da pobreza. Partindo-se do pressuposto que a pobreza é multidimensional, chega-se na ideia que, para combatê-la, deveria ser necessária atuação simultânea em diversos quesitos de vulnerabilidade. “A intersectorialidade na gestão é a contraface da multidimensionalidade da pobreza; a intersectorialidade é uma decorrência lógica da concepção da pobreza como fenômeno multidimensional” (BRONZO, 2008, p. 127).

Neste contexto de múltiplos fatores podemos assinalar que as características socioterritoriais das áreas vulneráveis demonstram ainda à distância entre o acesso da população às políticas públicas e do Estado, ao mesmo tempo em que essas características demonstram também quais as prioridades do território para enfrentar as situações de vulnerabilidade (KOGA, ALVES, 2010, p. 74).

Na busca por um resultado mais eficiente, que possa melhorar de forma robusta e em um tempo mais curto as condições de vida de determinado local, mais do que “somente” diversas ações em diversas frentes, as políticas devem ser integradas e pensadas conjuntamente, como apontam Torres e Marques (2004, p. 29) “a adoção de políticas integradas que visam convergir para áreas particularmente problemáticas ações simultâneas de diferentes secretarias e órgãos setoriais, buscando elevar rapidamente as condições de vida existentes em uma dada localidade”.

A abordagem territorial das políticas é, muitas vezes, tida como mais eficiente, além de mais abrangente. Cada vez mais, vem sendo apontada uma necessidade de políticas sociais levarem em consideração o território no qual reside seu público alvo. Dentre as principais justificativas para aqueles que defendem esta abordagem, pode-se destacar as expectativas de:

maior proximidade entre o desenho das políticas e os problemas para os quais se dirigem; de maior efetividade na redução de desigualdades sócio-territoriais; de que a maior articulação entre os diversos programas e ações realizados em cada localidade promova uma melhor correlação entre seus custos e resultados concretos; de um melhor controle administrativo da realização de programas sociais (ALGEBAILLE, SILVA, FAGUNDES, 2014, p.4).

“Em geral, as políticas setoriais não praticam o planejamento espacializado dos investimentos, (...) e não adotam indicadores que permitam a priorização de recortes territoriais” (SENRA, 2010, p.46). Um grande diferencial das políticas que se utilizam do

território como fim¹⁴ em relação às políticas setoriais “tradicionalistas”¹⁵, - além, obviamente, do enfoque de atuação em território específico -, é exatamente esta atuação integrada em diversos campos ao mesmo tempo. A ideia é olhar para o território como um todo e conseguir fazer um diagnóstico completo sobre as necessidades daquele local. “Considerar a dimensão do território (e da comunidade) contribui para uma melhor compreensão do problema” (BRONZO, 2008, p. 129).

a abordagem territorial para o planejamento de políticas públicas auxilia no entendimento dos fenômenos sociais, contextos institucionais e cenários ambientais sob os quais ocorrerá a intervenção desejada, de maneira a propiciar meios mais acurados para a definição de diagnósticos e alcance de metas, parcerias necessárias e instrumentos de implementação. (...)

Nesta perspectiva, o conceito de intersectorialidade torna-se um elemento essencial para que as ações do poder público consigam alcançar um grau satisfatório de aderência e incidir de maneira mais eficiente nas dinâmicas próprias dos territórios (SILVA, 2013, p. 559-560).

Para conseguir atuar de forma integrada, é necessário que se promova uma unidade ao conjunto de ações dispersas pelos diversos órgãos públicos. É desejável que ocorra articulação horizontal, contemplando os diversos órgãos da mesma esfera de poder, e também vertical, ou seja, entre as diferentes esferas (ORTEGA, 2007, SENRA, 2010). Mesmo com as divisões de atribuições para cada nível de governo, é possível (e necessário) colocar em prática esta integração vertical. Ela não deve “ferir as atribuições específicas de cada ente federativo”, mas através de uma “gestão compartilhada entre todos os entes” buscar “racionalizar, no sentido de sua melhor reorientação, os recursos públicos” (OLIVEIRA, 2016, p. 2). A partir de um diagnóstico multissetorial e multidimensional sobre o território, deve-se construir um “plano de desenvolvimento local”, com objetivos gerais e específicos para cada área de interesse. Deve-se pensar em uma forma de atuação conjunta entre os diferentes órgãos responsáveis, sempre se atentando para não haver sobreposição de ações. Pretende-se otimizar a atuação pública, com intuito de obter resultados mais consistentes e concisos. É possível também que ocorram parcerias do governo com o terceiro setor, ou mesmo com o setor privado visando o melhor resultado para as políticas.

Com o processo de redemocratização foi se avivando a ideia de que as pessoas são sujeitos capazes de saber o que eles desejam e, portanto, o Estado não deve

¹⁴ Doravante, quando falar em política territorial sem nenhuma complementação, este texto estará se referindo às políticas que abordam o território como fim.

¹⁵ Como vimos, atualmente, há políticas setoriais que se utilizam do recorte territorial para sua atuação, como o caso do ESF ou, como veremos na 3ª seção, da UPP.

simplesmente “impor” uma política que ele veja como o melhor para a população alvo. Mas sim, deve escutar o que esta população alvo tem a dizer e a propor em relação às suas demandas. Cada vez mais, foi “fortalecendo-se a crença em torno de processos de desenvolvimento locais com base no planejamento *bottom-up*, construído participativamente e apoiado no capital social local” (ORTEGA, 2007, p. 279). “A estratégia da participação permite que as comunidades superem sua condição de sobrevivência e supressões, passando a ser protagonistas de seu próprio bem-estar” (SAYAGO, 2007, p. 15). Grande parte das políticas territoriais também se propõe a serem mais participativas, através de comitês, conselhos, fóruns, etc. “Desta forma, a abordagem territorial segue a tendência da descentralização das políticas públicas por meio da criação de espaços públicos institucionalizados para a definição de prioridades e acompanhamento das ações, no sentido de democratizar as relações de poder na sociedade” (SILVA, 2013, p. 565).

A implementação destas políticas integradas não é trivial e os desafios são muitos. Para implementá-las é necessário alterar a lógica habitual e a cultura institucional de implementação das políticas públicas “tradicionais”, normalmente muito setorializadas e construídas “de cima para baixo”. No entanto, apesar das dificuldades, seus resultados podem ser extremamente positivos.

Programas integrados deste tipo tendem a ter custos elevados e são de difícil operacionalização, pois implicam assegurar a coordenação de diversas secretarias e diferentes níveis de governo, convergindo recursos simultaneamente para um mesmo território. Por outro lado, considerando a cumulação de carências presente em certas áreas, apenas seu enfrentamento de forma integrada poderá transformar as sinergias negativas em positivas e garantir ganhos reais e duradouros em termos sociais. Na construção de tais estratégias, o território surge como um dos mais promissores integradores e articuladores de ações (TORRES, MARQUES, 2004, p. 37).

Mas afinal, o que pode ser definido como território? Não há uma resposta única para esta pergunta. Muitos são os autores que discorreram sobre a conceituação do território¹⁶ e muitos são os contextos e abordagens possíveis. Como já foi dito, também muitas são as escalas possíveis para delimitá-lo. O recorte pode ser feito através de um olhar geográfico, econômico, bioecológico, antropológico-cultural, sociológico, jurídico-político, etc. ou por alguma combinação entre eles. Vale ressaltar que é importante não confundir espaço com território. Este surge a partir de um processo de construção social que pode variar ao longo do tempo e pelo espaço. O território, portanto, pode assumir

¹⁶ Para uma visão geral em relação à definição dada pelos principais autores que discutem território, ver Dias (2016) e Silva (2013).

diferentes espacialidades, conforme ocorre a movimentação da sociedade, em suas múltiplas dimensões. “É certo reconhecer que territórios são no fundo antes relações sociais projetadas no espaço que espaços concretos” (DIAS, p. 26, 2016). Esses territórios podem ser contínuos, se sobreporem ou serem distantes entre si. A especificação dos territórios leva em conta diversas dimensões, dentre as quais pode-se destacar quatro pontos de vista, diferentes, porém inter-relacionados: dimensão física, com suas características geológicas e relativa aos recursos naturais (tipos de clima, solo, vegetação, hidrografia, relevo), mas, também, resultantes dos usos e práticas dos atores sociais (estradas, plantações, casas, etc.); dimensão econômica, que evidencia as formas de organização espacializada dos processos de produção, de consumo e de comercialização; dimensão simbólica, levando em consideração as relações culturais e afetivas entre pessoas e lugares, a apropriação simbólica de determinado espaço por algum grupo, e elementos constitutivos para formação de sua identidade e sentimentos de pertencimento; e dimensão sociopolítica, como sendo o meio para as interações sociais e para as relações de influência, dominação e poder (ALBAGLI, 2004).

Na realidade, existem várias características entrelaçadas e centrais na definição de Território. Ademais da dimensão política é necessário reconhecer e distinguir a dimensão de identidade intrínseca ao conceito de Território. Isto é, podemos conceber o Território como a integração de realidades e redes socioeconômicas, políticas, institucionais e culturais que variam dependendo da escala (local, regional, nacional e internacional). A cada um desses níveis correspondem dinâmicas e realidades próprias, mas não exclusivas que lhe imprimem identidade (SAYAGO, 2007, p. 16).

Ao se considerar estas dimensões como fatores para o estabelecimento de um território, podemos, então, considerar a favela como um território? Os territórios são produzidos de acordo com as vivências e experiências dos seus atores. A favela faz parte da cidade, mas tem história própria de formação, crescimento e consolidação¹⁷. Apesar de ser cidade, ela surge a partir da ausência de direito à cidade para parte de seus habitantes. As favelas são o produto de um processo de urbanização marcado por grande desigualdade. “Os novos espaços da cidade que foram surgindo ao longo do tempo, não apresentavam a presença do Estado de forma articulada e efetiva, reproduzindo um modelo socioterritorial excludente” (KOGA, ALVES, 2010, p. 72). Por muito tempo a elas foram renegadas as políticas públicas, aprofundando ainda mais a dicotomia entre “cidade e favela”. Esta dualidade foi sendo incentivada também no discurso da sociedade de uma forma geral.

¹⁷ Um pouco desta história será abordada na próxima seção e no capítulo 2.

As favelas sempre foram consideradas, nos discursos hegemônicos, como territórios da ausência da civilidade e da urbanidade. A obediência ao senso comum fez com que o IBGE definisse, desde o Censo de 1990, as favelas como “aglomerados subnormais”, termo que ratifica o conteúdo conceitual historicamente utilizado. Por outro lado, as condições físicas de moradas nas favelas também contribuíram para uma leitura reduzida à forma-aparência imediata, generalizando as expressões carência e ausência como definidoras das condições de vida nas comunidades populares. Tais pressupostos reduziram (e ainda reduzem) as favelas à condição de territórios precários, ilegais, inacabados, desordenados e inseguros: o avesso da cidade. Assim, as leituras estereotipadas fazem das favelas territórios ilegítimos nas cidades (BARBOSA, SILVA, 2013, p. 118).

De certa forma, esta dualidade que muitas vezes foi incentivada por parte da sociedade e do poder público, juntamente com a própria luta dos moradores das favelas para terem o direito de permanecerem em suas moradias, foram fatores que contribuíram para uma formação identitária de seus habitantes.

Os moradores das favelas possuem históricos complexos e relevantes atos de resistência contra desapropriações e remoções, conjugam estratégias diversas para conquistas de equipamentos e serviços urbanos (mesmo que precários e insuficientes) e inventam formas particulares de proteção e solidariedade.

Esses esforços conjugados de construir abrigos para si e suas famílias, realizados pelos trabalhadores subalternizados da cidade, nunca foram devidamente reconhecidos pela sociedade, nem pelo próprio Estado. Suas obras territorializadas sempre foram interpretadas e tratadas como ilegais, irregulares, informais, subnormais, precárias e clandestinas, por não obedecerem aos padrões racionais de edificação, por terem se constituído sem o crivo do controle governamental e por não possuírem documentação escriturada de propriedade e, sobretudo, pela origem social e racial de seus habitantes. (BARBOSA, SILVA, 2013, p. 121)

Seus moradores também foram sendo estigmatizados, muitas vezes identificados como vagabundos, preguiçosos ou mesmo bandidos. No entanto, para além dos estereótipos, pode-se dizer que as favelas tem particularidades urbanísticas, simbólicas e culturais que as diferenciam dos bairros formais¹⁸.

A literatura científica descreve alguns deles de forma abrangente, como, por exemplo o aspecto econômico ou o processo histórico de criação das favelas, sua constituição no universo socioeconômico ou socioespacial da cidade. Outros aspectos são descritos de uma forma que não esgota a problemática. (...) Portanto deve-se distinguir os aspectos sociocultural, sociopolítico, sociogeográfico e socioeconômico. Cada um dos elementos analisados não foi “criado em um vácuo”; é o resultado da evolução das relações humanas, das dinâmicas sociais que ocorreram ao longo de mais de cem anos desde o final do século XIX, quando nos morros da Providência e de Santo Antônio (MATOS, 2007) surgiram as primeiras comunidades intituladas favelas (POLAK, 2014, p. 3).

Denominar a favela enquanto território é criticado por muitos, pois apontam que acaba aumentado a dualidade entre elas e a cidade – como se a favela não fizesse parte da

¹⁸ Vale ressaltar que apesar desta caracterização sobre “a favela”, não podemos tratá-las como homogêneas, nem entre si e nem mesmo internamente. O capítulo 2 abordará melhor esta questão.

cidade. Acabaria produzindo, portanto, “a reiteração de dinâmicas de exclusão e de estabelecimento de um caráter exótico e exógeno aos modos de vida e à geografia das favelas. Não costumamos dizer, afinal de contas, expressões como “o território de Ipanema”” (RODRIGUES, SIQUEIRA, 2012, p.18). A visão “exotizada” sobre as favelas e seus moradores quase sempre acabou prevalecendo sobre o reconhecimento dos direitos e da plena cidadania e acaba legitimando as ações violentas da polícia nestes locais¹⁹. Mas, apesar destas questões e da percepção de que é necessário ter uma certa cautela quanto a isso, é possível identificar que as favelas tem muitas características próprias, por exemplo relacionadas à cultura, urbanismo, história. Portanto, podem ser vistas como território.

A favela é cidade! Isso não pode ser nunca colocado de lado. Mas, sem dúvida, a favela é também um território dentro da cidade, cheio de particularidades e características próprias. Há uma forte identidade de seus moradores, resistência, solidariedade e uma cultura própria pulsante. E há, também, um histórico de ação pública pífia nesses territórios.

nos territórios das favelas, por razões já afirmadas, criam-se vínculos e práticas sociais/identitárias. (...) A convivência cria práticas, códigos comuns, diálogos, conflitos e interlocuções que geram a afirmação do território como um lugar marcado por uma cultura específica que se constrói através da interação intensa entre a subjetividade do sujeito e uma específica objetividade do espaço local.

O reconhecimento das favelas como espaços específicos de morada não significa o desconhecimento de que elas são um dos elementos de constituição da cidade do Rio de Janeiro. Nesse sentido, não existe uma identidade carioca independente das favelas – e vice-versa. Pelo contrário, a cidade tornou-se uma referência nacional e internacional também em função do peso arquitetônico, cultural e social dos seus espaços favelados. A garantia dessa riqueza paisagística e dessa pluralidade cultural é central para o Rio de Janeiro e para o seu projeto de futuro. Ao mesmo tempo, é necessário eliminar as fronteiras simbólicas e físicas que se apresentam entre as favelas e os bairros do seu entorno. Essas ações complementares e profundas são condições básicas para que a cidade do Rio de Janeiro se torne um território cada vez mais sofisticado e democrático no que concerne à vida contemporânea, à construção de novas possibilidades de utopia social e de convivência humana (SILVA, 2010, p.13-14).

1.2 Das primeiras políticas públicas nas favelas do Rio à UPP

A expansão e a consolidação das favelas cariocas, no início do século XX, foram frutos da combinação de uma política pública de erradicação dos cortiços com a ausência/insuficiência de políticas públicas habitacional e de transporte. A abolição da escravidão,

¹⁹ As políticas de segurança e ações policiais nas favelas serão retratadas na próxima seção.

em 1888, juntamente com o aumento do êxodo rural, provocado pelo aprofundamento da crise do café, e com a migração de pessoas de outros estados e de estrangeiros, provocou um crescimento muito rápido da população da cidade do Rio de Janeiro²⁰. Este crescimento, no entanto, não foi acompanhado de políticas de emprego ou habitacionais. Desta forma, a solução encontrada por grande parte das pessoas foi habitar em moradias coletivas, os denominados cortiços ou estalagens. As condições de vida nestes locais eram precárias. Muitas pessoas dividindo os cômodos, diversos quartos não tinham janelas, a falta de água era recorrente e parte considerável de seus moradores sofria de doenças como febre amarela, tifo, varíola e tuberculose.

Desde o final do século XIX, com este grande aumento de seus residentes e consequente agravamento das condições de salubridade em geral, os cortiços passaram a ser combatidos, principalmente pelo mote da saúde pública, que através da teoria higienista atrelava pobreza a doenças e atribuía aos cortiços a responsabilidade principal pelas epidemias que atingiam o Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo era aludida a questão da segurança pública e este enfrentamento às habitações coletivas também recebia apoio das autoridades policiais que temiam “a explosividade potencial de um centro bastante denso e a dificuldade logística de controlá-lo em caso de conflito” (ABREU, 1994, pg. 36). Em 1893 o prefeito do Rio, Barata Ribeiro, assinou um decreto que permitia o combate aos cortiços. Com uma ordem de despejo com prazo extremamente pequeno, e sem nenhuma alternativa de política habitacional, o Cabeça de Porco, o maior cortiço da cidade, foi demolido, deixando milhares de pessoas sem moradia. Sem muita opção para onde ir, diversos moradores pegaram madeiras que restaram da demolição e foram construir casebres no Morro da Providência, que ficava logo atrás do Cabeça de Porco. Isso ocorreu repetidas vezes, intensificando o surgimento e crescimento das favelas. “Outros cortiços derrubados e, mais uma vez, com as sobras, os moradores, que viviam do trabalho na cidade, constroem novos barracos, dessa feita no Morro de Santo Antônio” (MAIA, 2003, p. 02). É curioso perceber que, de modo contraditório, essa política higienista que visava acabar com as moradias precárias e coletivas acabou impelindo o crescimento de uma outra forma de moradia precária: as favelas.

²⁰ O Brasil foi o país que apresentou o mais veloz processo de urbanização do território na segunda metade de século XX. Em 1950 a população urbana era de 36% e após 5 décadas já era 81%. O Rio de Janeiro foi uma das cidades que mais atraiu pessoas neste processo de migração. Este rápido crescimento populacional, no entanto, teve consequências para seu processo de urbanização (Barbosa, Silva, 2013).

Uma grande reforma urbana foi implementada por Pereira Passos, prefeito da cidade do Rio de Janeiro de 1902 a 1906, com orientação explícita do então Presidente da República, Rodrigues Alves. A ideia era modernizar a cidade com intenção de atrair investimentos para o país e, para tanto, “se sustentou no tripé saneamento, abertura de avenidas e embelezamento (...) Era necessário promover o saneamento da cidade, criar novas artérias de circulação e condições para arejar, ventilar e iluminar os logradouros” (SANTANA; SOARES, 2009, p.5). Uma série de medidas foram tomadas com o intuito de promover uma nova ordem urbana. “Foi proibida a circulação de animais, venda de bilhetes da loteria, o comércio ambulante, cuspir e urinar nas ruas. Essas medidas tinham forte caráter civilizatório e tentavam acabar de vez com uso equivocado e inadequado do espaço urbano pela população” (idem, p.8). Houve investimento em saneamento básico, com a canalização de diversos rios e passou-se a recolher o lixo urbano. Diversas ruas e avenidas foram abertas/ alargadas, principalmente no centro da cidade e, assim, muitos imóveis de habitações coletivas foram demolidos, sem que houvesse nenhuma “preocupação” do poder público em prover alguma alternativa para seus antigos moradores. Nesta mesma época também foi publicado um decreto²¹ que exigia que as “habitações em áreas de subúrbio tivessem plantas de construtores legalmente habilitados, além de alvarás e licenças” (BARBOZA, 2013, p.36), que implicou, por si só, em um aumento do custo das moradias nestes bairros. O custo do transporte público também era elevado, o que, para muitos trabalhadores, dificultava ainda mais a possibilidade de morar longe do centro da cidade, bairro no qual se encontrava a maioria dos postos de trabalho. Uma vez mais, sem muitas alternativas, muitos moradores resolveram construir suas casas com materiais precários em terrenos próximos ao centro que não estavam ocupados nem sofrendo intervenção pública: na maioria das vezes, os morros. “Isso porque para a maioria da população estar mais próximo ao Centro da cidade era condição indispensável para a própria sobrevivência. O trabalho (...) tinha que ser procurado diariamente” (PAIXÃO, 2013, p. 122). Assim, a reforma urbana de Passos não trouxe solução para a questão da moradia e acabou estimulando o surgimento de novas favelas. “O Estado assistiu ao espantoso crescimento da ‘cidade oculta’ sem intervir com uma política habitacional que atendesse a população excluída. (...) O crescimento das favelas é, portanto, resultado também da ausência e conivência do Estado” (DENALDI, 2003 p. 3).

²¹ Decreto nº 39 de 10 de fevereiro de 1903.

No entanto, a crise da habitação não havia se atenuado; muito pelo contrário, havia se acentuado em função das políticas habitacionais e urbanas implementadas, isto é, em consequência da erradicação dos cortiços e do «bota- -abaixo». A crise não só se acirrou, como também se alterou profundamente. Após a reforma o eixo da questão habitacional se deslocou, passando da forma para o espaço da habitação, isto é, se transferiu da moradia em si para o seu habitat (Abreu, 1986). Passada a «era das demolições», a habitação popular deixava de ser vista como uma construção (cortiço) entre outras e se tornava uma área (favela) entre outras (VAZ, 1994, p.587).

As favelas demoraram para serem “aceitas” como parte constituinte da cidade, sendo vistas, durante muito tempo, como tão-somente moradias temporárias. Este caráter temporário, somado ao fato de haver uma chancela da autorização militar a algumas delas²² explicam a não condenação imediata dos agentes da Saúde Pública, que estavam muito empenhados em combater as habitações insalubres. Isso, no entanto, não durou muito tempo e em 1901 houve a remoção do Morro de Santo Antônio. No entanto, ele voltou a ser ocupado pouco depois, durante a reforma urbana de Pereira Passos. Durante muitos anos, não haviam políticas públicas voltadas para as favelas, sendo as primeiras ações governamentais sempre no sentido de tentar removê-las. Continuava sem haver, também, uma política habitacional que pudesse prover alternativas aos moradores das favelas. Dessa forma, quando moradores eram expulsos de um morro eles iam para outro e, assim, novas favelas acabavam surgindo.

A afirmação da favela na paisagem carioca foi pontilhada por inúmeras vitórias e derrotas, que revelam que as tensões criadas pela sua presença eram muitas. Bom exemplo disso é, sem dúvida, a história da favela do morro de Santo Antônio. Primeira favela da cidade ela foi removida ainda em 1901, mas retomou o seu antigo lugar durante a reforma urbana. Em 1910 muitos barracos foram novamente removidos, consentindo entretanto o governo que seus moradores construíssem outros no morro do Telégrafo, afastado da área central. Pouco tempo depois já estavam novamente os barracos de volta àquela colina, para serem novamente ameaçados de despejo em abril de 1916. Tendo os moradores conseguido, em maio, um adiamento da execução da ordem judicial, foram todos eles surpreendidos no mês seguinte por violento incêndio, certamente de natureza criminoso, que destruiu grande parte dos casebres ali existentes. Qual fênix renascida, entretanto, já ocupava a favela novamente o seu antigo lugar em 1919, para horror da imprensa burguesa.

Alegados interesses de segurança militar exigiram, por seu lado, em 1917, a remoção (ao que parece parcial) da favela existente no morro da Babilônia. Já a programação de passeios planejada para a visita do rei da Bélgica, em 1920, determinou a erradicação de uma favela que vinha se formando na encosta do morro Dois Irmãos, no Leblon. Várias famílias que habitavam o morro do Telégrafo foram, por sua vez, violentamente expulsas daí em 1926, em cumprimento de ordem judicial de reintegração de posse.

Cada revés, entretanto, resultava numa reação necessária. Expulsos de um local os favelados logo dirigiam-se a outro lugar e, ali, davam início a uma nova favela (ABREU, 1994, p.41).

²² Como será mostrado no capítulo 2, os morros da Providência e de Santo Antônio foram ocupados por ex-combatentes que estavam à espera de uma definição do Exército e, portanto, resolveram se estabelecer nas proximidades do quartel e do Ministério da Guerra.

No início do século várias foram as tentativas de desocupar as favelas, mas, de certa forma, pode-se dizer que eram iniciativas “isoladas”, por motivos “específicos”, mas, ainda não uma política geral. Entretanto, não demorou muito para o discurso higienista abarcar as favelas e, desta forma, elas “passaram a ser objetos de ‘limpezas’ periódicas a partir da década de 1920” (ABREU; VAZ, 1991 p.490). Combinando a ótica higienista com o da reforma e do pensamento urbanístico cada vez mais presente, deu-se início, nos anos 1926 e 1927, uma enorme campanha junto à imprensa e ao poder público contra as favelas, que passaram a serem retratadas como a “lepra da estética”. Tal campanha foi liderada por Mattos Pimenta, integrante da elite, mas que não era um agente público. Ele rapidamente teve o apoio da imprensa e atuou em várias frentes (folhetos de distribuição gratuita, matérias nos jornais, um filme de 10 minutos que mostrava a realidade das favelas) para obter o apoio do diretor de saúde, do prefeito e do chefe de polícia. Sua proposta para “solucionar o problema da favela”, ou seja, erradicá-la, consistia em impedir, imediatamente, a construção de novos casebres nas favelas, para evitar a expansão das existentes e o surgimento de novas, através da fiscalização da prefeitura e de agentes de saúde, e na construção de moradias populares e também de asilos para os inválidos, idosos e crianças desamparadas. As moradias deveriam ser, preferencialmente pequenos prédios (para otimizar o espaço) e deveriam ser financiadas por anos a fio, fazendo com que seus moradores pagassem por mês um valor equivalente (ou não muito superior) ao de um aluguel – já que, segundo Pimenta, eram raros os moradores dos casebres das favelas que já não o pagavam (VALLADARES, 2000). Em 1927 um Plano de Extensão, Remodelação e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro foi encomendado pelo prefeito a um urbanista francês, Alfred Agache. A principal finalidade da realização deste diagnóstico, que ficou conhecido como Plano Agache, era propor o ordenamento do território por meio de critérios funcionais. A “questão” das favelas esteve presente em seu relatório e, pode-se dizer, que seu diagnóstico teve muita influência das ideias de Mattos Pimenta, retratando igualmente a favela como “lepra da estética”. As propostas que ele apresentou foram, também, bastante similares: a contenção do crescimento das favelas por parte do poder público e a construção de casas populares no subúrbio oferecidas a preços acessíveis para a transferência definitiva de seus moradores.

No campo habitacional e social, o Plano Agache apresenta um Projeto de Lei que condena as favelas e estabelece para as avenidas parâmetros higienistas e estéticos. Para as habitações populares propõe duas políticas: construtiva (com habitações a preços módicos) e destrutiva (demolir as moradias não

adequadas). Além disso, previa a criação de sociedades, associações e fundações para a concessão de empréstimos pelo Estado a fim de incrementar a construção de habitações populares (BARBOZA, 2013, p.40).

As favelas entraram oficialmente na agenda pública em 1937 quando, pela primeira vez foram objeto de legislação, constando no código de obras da cidade. No entanto, esta oficialização não significou uma aceitação de sua existência. Muito pelo contrário: as favelas eram tidas como uma “aberração” e, portanto, não deveriam constar no mapa oficial da cidade. Seguindo a mesma linha do Plano Agache, o “código” proibiu a construção de novas casas, bem como o melhoramento das existentes e, ainda, propôs a total eliminação das favelas e a construção de habitações proletárias para serem vendidas àqueles comprovadamente pobres. Assim como no início do século com a destruição dos cortiços, a preocupação em voga não era relativa às condições de vida de seus habitantes, vistos como “pré-cidadãos” não possuidores de direitos, mas sim ao incômodo que causavam aos demais moradores da cidade (BURGOS, 2003).

Seguindo as diretrizes do código de obras de 1937, no início da década de 1940 o governo deu início ao plano de remoção dos moradores de favelas com a construção dos primeiros parques proletários, que previa abrigar mais de 300 mil pessoas. Foram construídos três parques proletários provisórios – Leblon, Gávea e Caju –, que abrigaram somente pouco mais de 4 mil pessoas (VALLA, 1985). A proposta era que estes locais de moradia deveriam ser temporários, pois seriam construídos edifícios para onde as famílias seriam posteriormente transferidas em definitivo. No entanto, esta segunda etapa não chegou a ocorrer e os moradores permaneceram lá por muitos anos até serem expulsos pela valorização imobiliária local. Além do autoritarismo com que eram feitas as remoções dos moradores das favelas, as condições das instalações nos parques proletários “provisórios” eram bastante precárias, o que tornava a ida para lá ainda menos atrativa. Com receio de que esta política de remoções se difundisse por todas as favelas, os moradores começaram a se organizar e criaram comissões de moradores.

Pouco depois, favorecidas pela restauração da ordem democrática, essas comissões formulariam, pela primeira vez, uma pauta de direitos sociais referente a problemas de infra-estrutura de suas localidades.

Como se vê, despertados pela intervenção do poder público e ante a ameaça de perderem suas casas e suas redes sociais pelo deslocamento forçado, os moradores das favelas começaram a constituir-se em ator político. É verdade que a preservação, pela Constituição de 1946, da restrição ao voto de analfabetos ainda mantinha fora da competição política a grande maioria de seus moradores, inibindo sua participação até mesmo em engrenagens de tipo clientelista.

De todo modo, o impulso organizativo dos excluídos foi suficiente para despertar nos setores conservadores da cidade o velho temor da sedição, mais

tarde traduzido no slogan “é necessário subir o morro antes que os comunistas desçam” (BURGOS, 2003, p. 28-29).

Em decorrência deste temor da “disseminação comunista” e aflorando a necessidade de promover controle social da população, a Igreja, com o apoio do governo federal, criou, em 1946, a Fundação Leão XIII para atuar junto aos moradores das favelas. Sua finalidade era dar assistência material e moral a eles, “tendo em vista um projeto civilizacional de recuperação dos ‘pobres’” (OLIVEIRA, 2014 p. 67). Para tanto, ela se propôs a manter escolas, ambulatórios, creches, maternidades, cozinhas e vilas populares. Além disso, em algumas favelas ela foi responsável por implementar alguns serviços básicos como água, esgoto, luz e redes viárias. Sua atuação, evidentemente, também incluía a difusão da ideologia social cristã aos moradores das favelas. Ademais, procurava estabelecer influência nas associações de moradores e na formação de lideranças locais. Desde sua criação até 1954, a Fundação Leão XIII atuou em 34 favelas. Os primeiros esboços de “políticas públicas” – que tinham caráter bastante assistencialista – nas favelas cariocas, portanto, foram provenientes da ação da Igreja e não diretamente do Estado. Em 1955 a Igreja criou a Cruzada São Sebastião, uma outra instituição voltada para atuar nas favelas, com uma ótica ligeiramente distinta, na qual a urbanização das favelas e a pedagogia cristã estavam mais arraigadas. Seu objetivo era promover ações educativas no sentido comunitário de humanização e cristianização, pressupondo que a urbanização deve ser condição basal para se viver e para ascensão intelectual, moral, social e econômica. Sua proposta era ousada: pretendia solucionar o problema das favelas, fazendo com que todas estivessem urbanizadas, em 12 anos – para coincidir com o quarto centenário da Cidade do Rio. O programa de urbanização teve início pela favela da Praia do Pinto, no Leblon. Foi construído um conjunto habitacional no mesmo bairro, para o qual seus moradores foram transferidos. Além de ter sido construído em tempo recorde, para servir de exemplo da campanha, pela primeira vez, a realocação de moradores de favela foi realizada em um lugar próximo a seus locais de moradia originais. A atuação da Cruzada acabou sendo mais modesta do que seu plano, mas até 1960 ela implementou melhorias nos serviços básicos de 12 favelas, urbanizou parcialmente uma e completamente outra. Além disso, atuou mais enfaticamente como interlocutor dos moradores das favelas, defendendo seus interesses perante o Estado. Um caso emblemático desta atuação, foi sua bem sucedida intervenção no sentido de evitar que três favelas ameaçadas fossem removidas. (BURGOS, 2003; RODRIGUES, 2014; VALLA, 1985).

A perspectiva autoritária e unilateral que caracterizou as primeiras abordagens do “problema da favela” abrandou-se, em parte devido à nova conjuntura, mas também porque a enorme aceleração do processo de favelização tornava cada vez mais evidente a inviabilidade de intervenções organizadas sob a égide de uma “solução” definitiva (MACHADO DA SILVA, 2002, p. 228).

Neste mesmo intuito de “conter o comunismo” em 1956 foi criado o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas – SERFHA – que tinha atribuições semelhantes às da Cruzada São Sebastião. Pretendia assegurar às favelas condições mínimas de urbanização, prover assistência médica e social e garantir policiamento permanente. Se propunha a atuar apoiando a urbanização e cooperativas de construção, mas, também, a realizar uma classificação das favelas em relação a sua possibilidade de ser removida. Desta forma, sua atuação se deu tanto na criação de novos parques proletários nos subúrbios para realojar os moradores removidos das favelas quanto na realização de acordos no sentido de estimular a organização de comissões para o melhoramento de algumas favelas (RODRIGUES, 2014). O SERFHA originou mudanças na forma institucional de se lidar com a favela: retratava a “questão da favela” como parte intrínseca da crise habitacional carioca, datada de muito tempo e, pretendia coordenar e unificar todas as iniciativas de diversos órgãos e setores estatais, para otimizar suas ações e evitar a sobreposições²³. Além disso, o SERFHA estimulou a formação de associações de moradores nas favelas onde atuou, com o intuito de promover uma interlocução direta, retirando de cena os intermediários que exploravam eleitoralmente seus moradores. Essas associações de moradores passaram a ser as responsáveis por centralizar e encaminhar as demandas dos moradores e, também, por organizar a participação dos mesmos nas ações públicas²⁴. Para a urbanização das favelas, foi implantada a Operação Mutirão, na qual o governo fornecia o material²⁵ e os técnicos para orientar os trabalhos, e os moradores proviam a mão de obra²⁶. Assim, conseguia-se operar de forma relativamente barata. Estas mudanças na forma de se lidar com a favela

²³ Apesar do claro lado positivo disto, houve uma diminuição dos possíveis canais de comunicação entre governo e os moradores de favelas – o que, de certa forma, dificultava o acesso ao poder público por estes.

²⁴ Não há dúvida que a criação das associações de moradores foi algo positivo para os moradores das favelas. No entanto, assim como no caso da centralização dos órgãos públicos, o canal de comunicação se estreitou, sendo a associação o único caminho possível. E, na prática, o poder público exercia muito poder sobre elas, numa relação desigual de forças, na qual se as associações não aceitassem as regras impostas pelo governo, ficariam de fora de qualquer negociação ou ação estatal. Houve de certa forma uma cooptação e as associações acabaram sendo mais um braço do Estado dentro da favela do que, de fato, representantes dos moradores perante a sociedade e o poder público.

²⁵ Este material, muitas vezes, eram sobras de outras obras.

²⁶ Os moradores entravam com a mão de obra, sem receber nenhuma remuneração.

não eram unanimidade no poder público nem na sociedade. Em 1962, apenas seis anos após sua criação, o SERFHA foi extinto.

Embora com as limitações já destacadas, a experiência do SERFHA teve o mérito de ensaiar uma tentativa de estabelecimento de uma relação mais igualitária e democrática com os favelados e seus locais de moradia, o que significou concretamente políticas de urbanização e uma interlocução constante com as instâncias de representação faveladas no sentido de levar suas considerações, opiniões, demandas e prioridades a sério para fins de elaboração e implementação de intervenções públicas. E foi por conta das inovações que tentou emplacar que o SERFHA teve uma vida tão curta, sendo dissolvido em maio de 1962 (num contexto nacional, como é sabido, de extrema efervescência política) para dar lugar ao reforço clientelista e à escalada remocionista (RODRIGUES, 2015, p. 78).

A política de remoções das favelas ganhou novo fôlego após a extinção do SERFHA. Entre 1950 e 1960 a quantidade de moradores de favela havia aumentado enormemente, passando de cerca de 170 mil para 320 mil, o que atemorizou aqueles que “viam a favela como uma infestação que crescia sem controle” (BRUM, 2013, p.180). Ainda em 1962, foi criada a Companhia de Habitação Popular (Cohab) com o intuito de construir moradias para as famílias de baixa renda. Foram construídos conjuntos habitacionais em grande escala, como a Vila Kennedy e Vila Nova Aliança, para a transferência dos moradores removidos e também conjuntos habitacionais provisórios (CHPs), de casas de madeira, onde, em teoria, os moradores removidos ficariam apenas temporariamente até serem realocados para outros locais. Na prática, assim como em experiências anteriores de moradias provisórias, esses CHPs acabaram desvirtuados de seu papel original e se tornaram moradia permanente para a grande maioria das pessoas removidas das favelas. A justificativa para tais remoções era a mesma da era Pereira Passos: reordenar o espaço urbano e fazer importantes obras públicas. No entanto, “a comparação entre a localização das favelas removidas e aquela dos conjuntos que recebiam seus moradores já apontam para um processo de periferização forçada de parcela da classe trabalhadora carioca” (DIAS, 2016 p.58). As características do processo de remoção se mantiveram, em linhas gerais, bastante similar ao que já ocorrera – o que, novamente, gerava grande insatisfação para os moradores já removidos e um temor para aqueles que continuavam morando nas favelas, mas vivam com o “fantasma” da remoção. Essa insatisfação era generalizada, como afirma O’Neil (*apud* Machado da Silva, 2011, p. 709) “os favelados querem a urbanização especialmente quando é colocada a escolha entre urbanização e remoção”. Além da grande distância de suas moradias originais, as casas não eram de boa qualidade, esses novos locais eram distante também da maioria

dos locais de trabalho – o que não era em nada facilitado pela ineficiência do sistema de transporte público – e, ainda, acarretava em custos extra.

Apesar das diretrizes gerais do governo militar, pós golpe de 1964²⁷, no sentido remocionista, ainda houve uma tentativa do governo do estado da Guanabara de privilegiar a urbanização em detrimento das remoções²⁸. Liderado por jovens idealistas de diversas áreas – arquitetos, economistas e sociólogos – que pretendiam colocar em prática um projeto de urbanização democrática com concepção humanística, foi criada, em 1968, a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (Codesco). Seus integrantes acreditavam que era de suma importância os moradores de favelas poderem permanecer próximos a seus locais de trabalho e passarem a ter a posse legal da terra. Viam a participação dos moradores como fundamental no processo de melhoria dos serviços públicos, bem como na escolha do desenho para a construção de suas casas. A Codesco foi uma iniciativa governamental pioneira que genuinamente apostou na participação e organização dos moradores das favelas para a construção de políticas públicas. No entanto, ela somente conseguiu atuar, e ainda de forma piloto, em dois locais – Brás de Pina e Morro da União. Poucos meses depois foi criada, no âmbito do governo federal, com uma ótica completamente remocionista, a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (Chisam), com a finalidade de unificar as políticas para as favelas dos estados do Rio e da Guanabara. As justificativas que nortearam sua criação foram:

- 1) a população favelada era alienada da sociedade por causa da sua habitação;
- 2) a população favelada não tem os benefícios de serviços porque não paga impostos;
- 3) a família favelada necessitaria de uma reabilitação moral, social, econômica e sanitária;
- 4) é necessária a integração dos moradores à comunidade, não só no modo de habitar, mas também no modo de pensar e viver;
- 5) é necessário alterar o panorama urbano deformado (VALLA, 1985, p. 286).

A favela voltou a ser vista como uma “deformidade” e seus moradores como “desabilitados” e, sob este ponto de vista, a remoção era a única alternativa possível de

²⁷ Vale lembrar que a ditadura militar ainda não estava instalada com força total, o que ocorreu após a promulgação do Ato Institucional nº 5 (AI-5), em dezembro de 1968.

²⁸ Demonstrando grande insatisfação com as políticas remocionistas, os mais pobres votaram em massa no candidato da oposição na eleição de 1965 para governador do estado da Guanabara (que se comprometera a não dar continuidade às remoções). Essa mobilização teve papel fundamental na sua vitória. Como mostra Burgos (2003, p. 34) “A derrota de Flexa-Ribeiro, candidato da situação, para Negrão Lima, da coalizão PTB-PSD, teria sido fortemente determinada pelos votos dos pobres, chamando atenção a esmagadora vitória de Negrão nas urnas onde votaram moradores dos novos conjuntos habitacionais”. “Dos cerca de 5 mil votos computados nas urnas onde votaram os moradores dos conjuntos habitacionais recém-criados, não mais que 400 teriam sido para Flexa Ribeiro” (Perlman, 1977, p.125, *apud* Burgos, 2003, p. 54).

“salvação” destas famílias. O coordenador da Chisam chegou a declarar que, baseado em estudos realizados por sociólogos e assistentes sociais, “a urbanização da favela não era psicologicamente favorável, pois os favelados continuavam pensando, agindo e vivendo como favelados. Então, o filho daquele homem que morava na favela, vai crescer mentalmente um favelado” (Jornal do Brasil, 06/12/1971 *apud* BRUM, 2013, p. 182). Seu propósito era eliminar todas as favelas até 1976 e a questão da ilegalidade da propriedade da terra era tida como central. Assim, o plano de erradicação das favelas foi pensado para que fosse posto em prática conjuntamente com a Cohab e o Banco Nacional de Habitação (BNH): as famílias deveriam ser removidas, transferidas para um conjunto habitacional e, através de um financiamento de longo prazo, seriam proprietárias de sua nova moradia²⁹. Esse argumento de que os moradores passariam a ter casa própria foi muito utilizado para tentar legitimar o processo de remoções. As autoridades afirmavam que este era um desejo dos favelados – não só da casa própria, como de residir em um “bairro” e não mais em uma favela, pois os livraria do “estigma de favelado”. A realidade, no entanto, era outra. Os moradores não queriam sair de suas casas originais e somente não ocorreu uma mobilização de forma intensa devido aos cerceamentos de expressão e mobilização impostos pelo governo militar. Um exemplo desta forte repressão do governo ocorreu no episódio de resistência à remoção na Ilha das Dragas, na Lagoa, em que quatro dirigentes da associação de moradores foram presos e a remoção ocorreu como prevista. Os moradores, na sua grande maioria, realocados nos conjuntos, não ficaram satisfeitos com a mudança. Seu novo local de moradia era distante de seus locais de trabalho, a qualidade das casas não era boa e seus custos aumentaram, não só com o transporte, mas, também, com a prestação das casas, impostos e contas de água, luz, condomínio³⁰. Esta política forçada teve então dois resultados inesperados pelo governo. A inadimplência rapidamente ficou muito alta o que interferiu na contabilidade do BNH e diversos moradores venderam suas casas e retornaram para outras favelas. De qualquer forma, a atuação da Chisam foi intensa: removeu, até 1973, ano de sua extinção, 175 mil moradores de 62 favelas, a grande maioria delas localizadas na zona sul – sendo a remoção mais dramática, a da Praia do Pinto, que ocorreu, em decorrência de um incêndio de causa, até hoje, não esclarecida, deixando cerca de 15 mil pessoas desabrigadas e

²⁹ Denaldi chama a atenção para a existência de uma orientação/ cooperação internacional no sentido de fortalecer as remoções nesta época: “Esta política de erradicação é também intensificada com a alocação de recursos do USAID (United States Agency for International Development)” (2003, p.15).

³⁰ Assim como nas experiências anteriores de remoção dos moradores das favelas.

muitas delas sem pertence algum. (BURGOS, 2003; BRUM, 2013; PANDOLFI e GRZYNSZPAN, 2002).

Com nível de inadimplência muito alto e, portanto, com as finanças fora de ordem, no início da década de 1970, o BNH mudou sua estratégia de ação e passou a focar no financiamento de moradias para classe média e alta. As políticas para favelas saíram do foco do poder público por um tempo. A atuação se limitou a, praticamente apenas, ações pontuais de caráter clientelista, “a dita ‘política da bica d’água’, que garantia certa tolerância em relação às favelas, traduzindo-se em melhorias de infra-estrutura, sem, no entanto, constituir uma política sistemática” (CAVALCANTI, 2009, p. 73). Com esta “ausência institucional” do Estado, as associações de moradores passaram a ter o protagonismo das intervenções nas favelas. Com o apoio e recursos dos próprios moradores, elas organizaram mutirões para prover alguns serviços de urbanização, como a construção das redes de esgoto e água, de iluminação pública, pavimentação das vias, coleta de lixo, etc. Além disso, normalmente eram elas que faziam as negociações com os políticos, “por meio de contatos pessoais e informais com parlamentares, os dirigentes das associações trocavam votos por pequenos benefícios para a comunidade” (PANDOLFI e GRZYNSZPAN, 2002, p.247).

Em 1979, pela primeira vez, o governo federal adotou um programa voltado para a urbanização de favelas, o Promorar. Pretendia-se viabilizar a permanência dos moradores nas favelas através da transferência de título de posse³¹ e da realização de obras de saneamento básico, de erradicação das palafitas e ampliação da rede elétrica. Na prática, o programa não teve ação expressiva, ficou restrito ao projeto piloto na Maré, e alguns consideram que ele foi, na realidade, mais uma ação de “marketing” do governo federal do que uma tentativa real de urbanizar as favelas. Como mostram Gonçalves (2013) “extremamente midiaticizado, almejava reconquistar o apoio dos favelados ao Regime Militar, que sofria enormes críticas quanto à sua política social” (p. 12) e Maricato (1987), o Promorar “tem apelo essencialmente demagógico e propagandístico, pois não levam em conta em hora nenhuma a escala ou os números relativos às necessidades” (p. 65). Também na contramão das remoções, no âmbito municipal, neste mesmo ano foi criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) “com a finalidade de promover o bem-estar social, (...) com vistas a eliminar ou reduzir os desequilíbrios sociais existentes” (Lei Municipal nº 110, de 23/08/1979). Na prática, ela

³¹ Processo não concluído até hoje.

foi pensada com o objetivo de implementar projetos sociais nas favelas. “Assim, o poder público assumia a tarefa de inclusão de pessoas que se encontravam à margem das políticas públicas, fazendo da SMDS a pioneira na implantação de programas e projetos que aos poucos foram sendo incorporados pela municipalidade” (SMAS, 2009)³². Os integrantes da nova secretaria produziram o documento “Diretrizes para o Estabelecimento de uma Política de Ação para as Favelas do Município do Rio de Janeiro”, que apontava para uma mudança no viés de intervenção nas favelas e criticava veementemente “não apenas o caráter autoritário das políticas anteriores, como toda a legislação que rege essas comunidades, taxando-as de coibidoras e denunciando a incapacidade, ou melhor, a incompetência de qualquer um dos órgãos responsáveis para tratar o assunto” (VALLA, 1985, p. 286). A SMDS foi fruto de uma parceria entre a prefeitura e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) com o objetivo de prover educação, saneamento básico, saúde e, também, a legalização da propriedade para os moradores das favelas. Tinha como princípio o envolvimento dos moradores para a definição das prioridades e para a execução, num esquema de “mutirão remunerado”³³. O projeto foi realizado de forma piloto na Rocinha, com ações de educação comunitária, prevenção à saúde e saneamento básico (BURGOS, 2003).

A volta das eleições diretas para governador, em 1982 - interrompidas desde 1965 -, foi marcada pela vitória, em alguns estados da federação, de um projeto mais inclusivo, que fazia oposição ao regime militar. No Rio de Janeiro, Leonel Brizola, um dos principais inimigos da ditadura, retornou do exílio em 1979 e se elegeu governador com uma agenda social específica para as favelas. A enorme precariedade da infraestrutura nas favelas foi apontada pelo Cadastro Geral das Favelas do Rio de Janeiro, realizado pela SMDS, no início dos anos 1980: dentre as 364 favelas cadastradas, a rede de esgoto estava presente de forma completa em apenas 1% e parcial em 6%, a rede de água oficial abastecia totalmente 6% das favelas e parcialmente 13%, a existência de alguma infraestrutura de drenagem das águas pluviais (ou seja, que não escoava unicamente diretamente pelo terreno) era presente em somente 8% das localidades, o sistema de iluminação pública existia em 13% delas e a coleta de lixo foi considerada adequada em 17% das favelas. A partir deste diagnóstico, foram formulados diversos programas para

³² Site da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), atual nome da antiga SMDS, disponível em: http://www0.rio.rj.gov.br/pcrj/destaques/assistencia_social_familiar.htm

³³ O trabalho dos moradores era remunerado nos dias úteis, mas não era remunerado nos finais de semana e feriados.

tentar diminuir este grande déficit de serviços urbanos, sinalizando o sepultamento das políticas remocionistas e a consolidação das favelas. Primeiramente, foram desenvolvidos dois projetos pilotos, no Pavão-Pavãozinho e no Cantagalo, que viriam a se aperfeiçoar, mas já exprimiam as principais diretrizes das intervenções que seriam feitas. A proposta era focar em obras de infraestrutura da comunidade, não intervindo nas casas (exceto em casos de extrema necessidade, como estar situada em área de risco, ou para abertura de rua ou instalação de equipamento público); melhorar a acessibilidade local, com a abertura de vias carroçáveis; construir equipamentos sociais de lazer dentro da favela; criar alternativas para a coleta de lixo e também para o transporte de passageiros, em situações de acessibilidade muito difícil³⁴. Além destes projetos piloto, os órgãos do governo do estado relacionados à infraestrutura desenvolveram programas específicos para as favelas. A implantação dos sistemas de água e esgotamento sanitário foi feita através do PROFACE, o Programa de Favelas da Companhia Estadual de Água e Esgotos (Cedae), que o realizou em cerca de 60 favelas, entre 1983 e 1985. A energia elétrica foi levada a estes locais através de um programa de iluminação pública, Uma luz na escuridão, por meio da Comissão Municipal de Energia e a coleta de lixo foi viabilizada pela Comlurb com a aquisição de novos equipamentos mais adequados à topografia das favelas, como os micro tratores. Através do programa Cada Família um Lote, o governo também propôs regularizar as propriedades nas favelas, repassando os lotes a preço simbólico aos seus moradores que passariam a ter todos os direitos legais sobre o terreno. Houve uma importante mudança na forma do estado encarar os favelados e seus direitos. Eles deveriam ter seus direitos civis respeitados, assim como qualquer outro morador de áreas fora da favela, a partir de uma mudança de conduta das polícias militar e civil, que deveriam respeitar as políticas de direitos humanos proferidas pela ONU. A polícia não mais poderia invadir as favelas e as casas sem uma ordem judicial – o que nada mais significava do que a intenção de garantir aos moradores das favelas os mesmos direitos judiciais que os moradores dos bairros formais já tinham. O Projeto Mutirão, da prefeitura, também teve prosseguimento, com intervenções pontuais em 60 favelas na pavimentação, contenção e reflorestamento de encostas, construção de creches e centros comunitários e algumas intervenções de infraestrutura. Ocorreu, também, um estreitamento entre a relação do poder público com as associações de moradores, em uma tentativa de barrar o clientelismo. Mas, na prática, uma vez mais elas passaram a ser

³⁴ Um exemplo foi a construção do plano inclinado do Pavão-Pavãozinho, que é utilizado tanto pelos moradores para subir e descer o morro, quanto pela Comlurb para realizar a coleta do lixo.

“utilizadas” como o braço do Estado dentro da favela, a ponto de existir um convênio com a Cedae em que esta provia a assistência técnica e repassava o dinheiro às associações referente ao pagamento da mão de obra e a uma taxa de administração no montante de 5% - que deveria ser aplicada em obras que beneficiassem a favela (BURGOS, 2003, CARDOSO, 2002).

Outra iniciativa que merece destaque foi a criação dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) – escolas em período integral que contemplava além das matérias tradicionais (matemática, português, ciências, etc.) também ofertava diversas aulas de esportes e artes, além de cinco refeições diárias. Apesar dos CIEPs não serem exclusivos para crianças moradoras de favelas, elas eram grande parte do público alvo. O objetivo era que as crianças mais pobres tivessem uma educação equivalente às crianças de classe média para, no futuro, terem oportunidades mais equânimes e, também, seria uma forma de evitar que elas fossem cooptadas pelo tráfico – que estava crescendo nas favelas (BANDERA, 2013). Além destas melhorias provenientes das intervenções do Estado, esta mudança de postura governamental propiciou aos moradores de favela uma mudança na relação com seus espaços de moradia. Com o fim da incerteza latente sobre a possibilidade de permanecer em suas habitações, os favelados começaram a fazer melhorias nas suas casas, também impactando positivamente nas condições de vida.

O fato é que o impacto do primeiro governo Brizola em muito excedeu as intervenções e as obras em si. Uma vez sepultado o espectro da remoção, transforma-se a própria relação dos moradores com o espaço da favela; a promessa da permanência permitiu-lhes investir em suas casas. O barraco de estuque sem valor de mercado foi substituído por casas de alvenaria que podem chegar a valer o equivalente a um apartamento próximo da favela, em alguns casos extremos, produzindo, assim, casos (mais emblemáticos do que exemplares) de ascensão social. A construção da casa e as melhorias coletivas dos espaços comunitários emergem, então, como atividades que constroem futuro e constituem os moradores como sujeitos de sua própria história, de sua própria melhoria (CAVALCANTI, 2009 p.74).

Neste processo de “integração” das favelas à cidade formal, surgiu uma contradição: apesar dos avanços sociais observados, ocorreu também um aumento da presença de grupos paraestatais nestes territórios – do jogo do bicho e do tráfico de drogas. O final da década de 1980 e início de 1990, foi o período de expansão do tráfico internacional de cocaína, que implicou diretamente na ampliação das facções criminosas que comercializavam dentro das favelas cariocas e também na intensificação do porte de seu armamento. “À medida que os governos oficiais por longos períodos de tempo não exerceram um controle efetivo sobre o território e o espaço da favela, desenvolveram-se nelas as estruturas paralelas” (POLAK, 2014, p.3). Se por um lado os moradores estavam

vendo seus direitos avançando na relação com o Estado, viram eles retrocedendo na relação com (e por causa de) esses grupos criminosos. O espaço das associações foi sendo perdido, dificultando a interlocução dos moradores com os representantes dos governos. “Não são poucas as referências de moradores e lideranças locais ao fato de que, de alguns anos para cá, o tráfico de drogas passou a disputar a direção de algumas associações de moradores, o que vem excluindo, pela intimidação, a participação de outros grupos” (PANDOLFI e GRYNSZPAN, 2002, p. 253). Este aumento da presença dos grupos criminosos e o aumento da violência em geral na cidade serviram de pano de fundo para reavivar, na sociedade e no governo, as lembranças de uma polícia que, no passado, atuava de forma repressiva nas favelas.

A proposta de tratamento igualitário a ser dispensado a todos os cidadãos foi ironizada pelas forças policiais, por adversários políticos do governo e por grande parte da mídia como uma formalidade inaceitável e impeditiva de ações práticas e eficazes. Essa crítica com frequência era travestida de lamentação: “a polícia agora tem que chamar o vagabundo de cidadão”. Sobre esse aspecto, vale ainda lembrar os duros ataques desfechados pela mídia, em especial pelo Jornal do Brasil, à “inação policial” e ao “estímulo ao crime” que estariam sendo produzidos pelo governo Brizola (MACHADO DA SILVA, LEITE, FRIDMAN, 2005, p.9).

Moreira Franco, o governador eleito em 1986, usou durante a campanha a promessa de acabar com a violência em seis meses. Quando assumiu, em 1987, retomou a “política do pé na porta” na qual os policiais voltaram a poder entrar nas favelas e em suas casas sem mandato judicial ou qualquer aviso prévio. Na prática, estas medidas em nada foram efetivas no combate à violência e os índices de criminalidade da cidade continuaram aumentando.

O discurso remocionista também não tinha sumido por completo. Na ocasião de fortes chuvas em fevereiro 1988, que causaram grandes deslizamentos e mortes, o posicionamento pelas remoções das favelas voltou a tomar conta da mídia. O aumento do número de favelas na cidade do Rio ao longo dos anos 1980 continuava preocupando parte da sociedade. Apesar do governo ter se posicionado e agido na direção de garantir o direito à permanência dos moradores das favelas, “isto demonstra que ainda pairava disseminada na sociedade uma forte carga de preconceitos quanto a este direito” (BRUM, 2013, p. 192).

A despeito do conservadorismo de parte da sociedade, os anos 1990 foram marcados por alguns avanços para os moradores das favelas. Em 1992 foi aprovado o plano diretor da cidade do Rio de Janeiro, que continha as diretrizes das políticas públicas de desenvolvimento urbano e social da cidade para os dez anos seguintes. Foram criadas

as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), com o intuito de possibilitar a inclusão das favelas nos programas municipais de habitação, e estabelecidos parâmetros para a ocupação e urbanização no intuito de viabilizar a legalização das moradias. As favelas faziam parte do novo plano diretor e as diretrizes eram no sentido de urbanizá-las, com o indicativo de que houvesse “a integração das favelas aos bairros, incorporando os moradores no processo” (MAIA, 2003, p.6). Dentre as diversas diretrizes específicas para as favelas, algumas merecem ser destacadas: “não remoção das favelas”³⁵, “inserção das favelas e loteamentos irregulares no planejamento da Cidade com vista à sua transformação em bairros ou integração com os bairros em que se situam”³⁶, “urbanização e regularização fundiária de favelas e de loteamentos de baixa renda”^{37,38}, “pavimentação de logradouros, incluídos os de favelas e loteamentos irregulares”³⁹, “a ampliação do sistema de coleta de resíduos sólidos em favelas e áreas localizadas nas bordas de maciços montanhosos”⁴⁰, “a implantação do sistema de esgoto e drenagem em favelas localizadas em encostas, com o tratamento de cobertura necessário à sua conservação”⁴¹, “as favelas integrarão o processo de planejamento da Cidade, constando nos mapas, cadastros, planos, projetos e legislação relativos ao controle do uso e ocupação do solo, e da programação de atividades de manutenção dos serviços e conservação dos equipamentos públicos nelas instalados”⁴², “os projetos de urbanização de favelas contemplarão, quando possível tecnicamente, soluções que eliminem os fatores de risco para os moradores”⁴³. A favela passou a, reconhecidamente, fazer parte integrante da cidade e a constar em seu planejamento.

Para operacionalizar as diretrizes do Plano Diretor, foi criado em 1993 o Grupo Executivo de Assentamentos Populares (GEAP) que tinha como objetivo pesquisar e propor as bases da política habitacional e era composta por integrantes de diversos órgãos

³⁵ Título VI, Capítulo I, Artigo 44, Inciso III do plano diretor da cidade do Rio de Janeiro.

³⁶ Título VI, Capítulo I, Artigo 44, Inciso IV do plano diretor da cidade do Rio de Janeiro.

³⁷ Título VII, Capítulo II, Seção I, Artigo 138, Inciso III do plano diretor da cidade do Rio de Janeiro.

³⁸ A urbanização e regularização fundiária das favelas aparece também como sendo um programa prioritário da política habitacional, no Título VII, Capítulo II, Seção IV, Artigo 146, Inciso I do plano diretor da cidade do Rio de Janeiro.

³⁹ Título VI, Capítulo V, Seção IV, Artigo 67, Parágrafo 2º, Inciso III do plano diretor da cidade do Rio de Janeiro.

⁴⁰ Título VII, Capítulo I, Seção IV, Subseção III, Artigo 129, Inciso V do plano diretor da cidade do Rio de Janeiro.

⁴¹ Título VII, Capítulo I, Seção IV, Subseção III, Artigo 129, Inciso VI do plano diretor da cidade do Rio de Janeiro.

⁴² Título VII, Capítulo II, Seção IV, Subseção I, Artigo 149 do plano diretor da cidade do Rio de Janeiro.

⁴³ Título VII, Capítulo II, Seção IV, Subseção I, Artigo 152, Parágrafo 5 do plano diretor da cidade do Rio de Janeiro.

da prefeitura: Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), Secretaria Municipal de Obras (SMO), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), Empresa Municipal de Informática da Cidade do Rio de Janeiro (IplanRio), Empresa Municipal de Urbanização (Riourbe), Procuradoria Geral do Município (PGM) e Secretaria Municipal de Fazenda (SMF). Desta forma, o GEAP foi o responsável por instituir os programas habitacionais estruturadores da política habitacional da prefeitura, dentre eles o Favela Bairro. Ele também foi o “embrião” para a criação da Secretaria Extraordinária de Habitação (SEH), em março de 1994, que passou a ser o órgão responsável pela gestão do Favela Bairro.

A idéia inicial era criar uma superintendência de habitação que tivesse a gestão da política habitacional; todavia, como as ações da Prefeitura estavam dispersas em muitos órgãos da administração pública, uma superintendência não teria poder de articular e coordenar todas as ações, colocando-se assim a necessidade de criação de uma secretaria específica (CARDOSO, 2002 p. 43).

Ainda em 1994, em dezembro, a SEH ganhou caráter permanente, se transformou na Secretaria Municipal de Habitação (SMH), e passou a ser o órgão que se manteve à frente de grande parte das intervenções urbanísticas nas favelas. Os servidores escolhidos para integrar esta nova secretaria foram, em grande parte, aqueles que já tinham experiência em trabalhar com favelas e loteamentos populares em seus órgãos de origem (principalmente SMDS, SMU, SMO e Riourbe). A ideia era que a experiência acumulada pudesse aumentar a efetividade das ações da nova secretaria.

A decisão de se criar um órgão técnico-administrativo que incorporasse a experiência anterior dos quadros administrativos da Prefeitura revelou-se extremamente profícua, por incluir um “aprendizado institucional”, que é condição fundamental para o êxito das intervenções em qualquer setor de atuação do poder público (CARDOSO, 2002 p. 49).

Fruto de uma parceria⁴⁴ da prefeitura com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁴⁵, o Favela Bairro⁴⁶ trouxe uma primeira grande mudança no escopo de urbanização de favelas: o programa previa uma completa urbanização e integração destes locais aos seus bairros adjacentes e não somente obras pontuais e

⁴⁴ O Programa Favela Bairro teve início em 1993 com recursos da prefeitura, mas nesse mesmo ano já foi apresentado para o BID e começaram as negociações. O contrato de financiamento foi firmado em 1995, que possibilitou a ampliação do programa para mais favelas.

⁴⁵ Além da parceria com o BID, para a realização do Favela Bairro, ao longo dos anos, a prefeitura contou com financiamento da Caixa Econômica Federal (CEF) e da União Europeia e também utilizou fundos próprios.

⁴⁶ Para fins formais, o nome “oficial” do projeto financiado pelo BID foi Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP) e além do Favela Bairro também contemplava o programa Regularização de Loteamentos. Como veremos adiante, o PROAP teve continuidade, mudando seu “nome popular” para Morar Carioca, anos depois.

localizadas. Ele foi criado a partir de um consenso em relação a alguns princípios básicos. “Primeiro, que a moradia é um direito do cidadão. Além disso, o fato de que a habitação não é só a casa, a moradia, mas também a integração à estrutura urbana (...), competindo ao Estado prover essa estrutura urbana” (BARBOZA, 2013, p. 95).

Dada a amplitude de escopo das intervenções do novo programa, percebeu-se a relevância de se fazer planejamento e projetos arquitetônicos e urbanísticos. Para tanto, foram firmadas parcerias da prefeitura com escritórios de arquitetura, urbanismo, engenharia e instituições acadêmicas⁴⁷. A SMH definiu critérios gerais para os projetos e, desde que seguissem tais diretrizes gerais, cada escritório poderia desenvolver com considerável liberdade suas propostas de metodologia e de soluções espaciais (DENALDI, 2003). Como parte da urbanização, o programa previa a implantação de infraestrutura de redes de esgoto, água, drenagem das águas pluviais, a iluminação das vias pública, bem como também levar energia elétrica aos domicílios e a implantação de coleta de lixo. No projeto constava melhoria do sistema viário, tanto em relação à pavimentação existente, quanto eventualmente em alargamentos de vias⁴⁸. A eliminação de situações de risco geológico e ambiental também estava prevista, preferencialmente, através da realização de obras de contenção de encostas (sempre que possível) ou do reassentamento daqueles que moravam em áreas de risco, quando necessário. A regularização fundiária para os moradores de favela também era intuito do programa. Além desta parte de infraestrutura básica, igualmente constava como diretriz do Favela Bairro criar áreas de lazer, como praças, áreas de convivência, quadras e campos de futebol, e construir e viabilizar equipamentos públicos – escolas, creches e postos de saúde – nas favelas ou no seu entorno próximo. Vale ressaltar que a construção de unidades habitacionais não estava prevista, salvo em exceções para os casos de remoção/relocação dos moradores e, mesmo assim, só em casos em que não houvesse outra solução possível. O Favela Bairro foi pensado para ser um programa de grande escopo e

⁴⁷ Para atuar na primeira fase do programa, foram escolhidas 15 equipes multidisciplinares através de um concurso público realizado pela SMH, em parceria com o Instituto dos Arquitetos do Brasil – departamento do Rio de Janeiro (IAB-RJ) e com a IPLANRio. O concurso foi promovido com o intuito de selecionar as propostas metodológicas de intervenção.

⁴⁸ O alargamento de vias sempre implica em remoções de algumas moradias. No entanto, apesar deste lado negativo ele propicia o desadensamento da área (que em situações críticas pode ser um grande problema para saúde, com fácil proliferação de doenças infecto contagiosas devido à insuficiente circulação de ar e pouca incidência de luz solar) e a melhoria na acessibilidade, principalmente quando a nova via passa a ser carroçável.

de longo prazo que teria sua atuação em diversas favelas, com o ambicioso intuito de transformá-las em bairros como os demais da “cidade formal”.

Trata-se de construir a cidade onde já existe habitação. (...) A proposta de integração da favela ao bairro é a característica mais marcante do Programa, que propõe alcançá-la promovendo a execução de infra-estrutura, equipamentos, serviços públicos e melhoria ou abertura de acessos na favela, conectando-os à malha viária do entorno. (...) Integração significa, inicialmente, levar a cidade informal às mesmas matérias e elementos urbanos que circulam pela cidade formal: infraestrutura e serviços públicos de educação, saúde, limpeza e segurança. O desafio consiste, portanto, em romper as barreiras que isolam certas áreas e construir leitos de circulação. (...) Uma grande inovação é o tratamento dado aos equipamentos, que objetiva trazer para dentro da favela os valores urbanísticos e os elementos arquitetônicos da cidade formal, na busca de simbolizar sua identificação e integração com esta última. Os melhoramentos, como quadra de esportes e praças, também visam diluir as fronteiras urbanísticas e simbólicas entre favela e o bairro formal, fazendo com que não haja uma divisão abrupta entre o novo bairro e as áreas ao seu redor (DENALDI, 2003 p. 115 e 116).

Cesar Maia, prefeito à frente do Favela Bairro⁴⁹, reafirmou como objetivo do programa a integração das favelas com a cidade formal:

O Programa superou o conceito tradicional de urbanização e avançou para o conceito de integração. A intervenção nas favelas, além de física, é social, urbana, apontando para a geração de renda. O Favela-Bairro torna as comunidades acessíveis a serviços públicos, construindo internamente espaços públicos que permitem a convivência. Essa abertura retira as comunidades da situação de guetos e de exclusão urbana – e não só social – a que estavam submetidas. A missão é integrá-las à cidade formal. Para isso, complementa ou constrói a estrutura urbana principal – saneamento e democratização de acessos; cria condições ambientais que levam a leitura da favela como cidade (MAIA, 2003, p. 7).

Outro ponto bastante positivo e inovador do Favela Bairro foi a criação dos Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSO), que deveriam permanecer nas favelas mesmo após a finalização das obras do programa. O POUSO foi pensado como forma de prover uma orientação em relação a novas construções ou ampliações das já existentes no território, promover o controle urbanístico garantindo a manutenção dos limites dos espaços públicos, a manutenção do alinhamento das vias e evitar a expansão das construções para áreas de risco. Também ficaria responsável por participar da elaboração de legislação específica local, relacionadas ao urbanismo. O POUSO seria um representante do poder público que continuaria presente constantemente no território, de certa forma, facilitando a comunicação entre os moradores e a prefeitura.

o mais importante seria o fato de o programa inaugurar uma nova forma de atuar nas favelas, em que se combinam uma concepção socioespacial abrangente (e não um mero conjunto de obras), ancorada em um projeto de urbanização e em um plano social prévios à intervenção, em uma execução

⁴⁹ O Favela Bairro teve início na primeira gestão de Cesar Maia (1993-1996).

profissional das obras e projetos sociais, e uma presença in loco do governo, por meio dos Postos de Orientação Urbanística e Social (Pousos), no chamado pós-obra (CAVALIERI et al, 2016, p. 427).

Há atualmente 30 Pousos atendendo 61 favelas e destas 17 já possuem legislação urbanística criada por decretos do Prefeito. Esses decretos regulamentam as Leis das Áreas de Especial Interesse Social que, em seus artigos 2º e 3º, delegam ao poder Executivo a definição de novas normas e parâmetros para os locais, respeitando as singularidades da ocupação (PINHEIRO, 2008, p. 5).

Foram estabelecidos critérios para seleção das áreas a serem beneficiadas pelo programa. O primeiro parâmetro era relacionado ao tamanho: deveriam ser favelas de médio porte, que tivessem entre 500 e 2.500 domicílios – uma vez que favelas maiores teriam um custo muito elevado de implementação e áreas menores seriam muito dispersas, implicando uma menor eficácia dos recursos empregados. A facilidade para “completar a urbanização” foi levada em consideração: favelas que já tinham passado por outras obras e tinham alguma estrutura foram privilegiadas em detrimento daquelas que ainda necessitariam de muitas obras para serem consideradas urbanizadas. A carência socioeconômica de seus moradores e a existência de programas complementares previstos para as localidades foram outros critérios utilizados. A partir destes parâmetros técnicos foram pré-selecionadas 40 favelas, mas para se chegar às 16 que receberiam as obras da primeira fase do programa, acabou-se prevalecendo critérios políticos (BURGOS, 2003). O contrato de financiamento com o BID foi assinado em 1995 dando continuidade ao programa até 2000, quando foi feito um novo contrato que estendeu o Favela Bairro até o ano de 2010.

De um modo geral, o Favela Bairro foi bem aceito pela sociedade e virou uma das marcas da gestão da prefeitura do Cesar Maia, que elegeu seu sucessor e responsável pelas obras durante sua gestão – Luiz Paulo Conde – e voltou à frente da prefeitura por mais duas gestões – de 2001 a 2008. Nesta segunda gestão o programa, além de ter ampliado sua atuação para mais favelas que já se enquadravam nos critérios previstos, se desdobrou também em outros dois: o Bairrinho para atender favelas de pequeno porte, até 500 domicílios, e o Grandes Favelas – como o próprio nome indica, para atender favelas maiores, com mais de 2500 moradias⁵⁰. O BID também ajudou a impulsionar o programa, dando visibilidade e tratando-o como um *case* de sucesso e como “modelo” de intervenção urbanística para as áreas de favela. Assim, o Favela Bairro foi tido como

⁵⁰ Para estas duas vertentes do programa o financiamento veio em sua maioria da Caixa Econômica Federal e da União Europeia.

inspiração para diversos outros programas, não só no Brasil, mas também em outros países.

O Favela Bairro vem sendo reconhecido, dentro e fora do Brasil, como um programa de largo alcance social, ao apresentar soluções inovadoras e corajosas para a democratização da cidade. Além de vários prêmios nacionais e internacionais, foi escolhido – dentre 298 inscritos – para participar da Expo 2000, Hannover, na Alemanha, como um dos melhores projetos do mundo voltados para práticas e soluções dos desafios globais do desenvolvimento sustentável (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1999, p. 38).

O Favela Bairro atuou em mais de 140 favelas. Mas, apesar de todo esse sucesso aparente, houve também diversas críticas à sua execução. O programa previa o envolvimento e participação da população para a elaboração do projeto local. Logo após a escolha da empresa responsável por atuar em determinada favela, era convocada uma assembleia geral da comunidade para apresentação do programa, de suas fases previstas e da equipe técnica. Nesta assembleia a população deveria ser ouvida em relação a questões de infraestrutura, políticas sociais e integração da favela com a cidade formal, focando em seu(s) bairro(s) de entorno. Então seria elaborado um Plano de Ação Social Integrado, que deveria ser aprovado pela associação de moradores em uma outra assembleia. No entanto, este processo, muitas vezes, ocorreu apenas de forma burocrática, para respeitar as exigências contratuais, sendo as reuniões apenas pró forma, sem que as contribuições dos moradores fossem realmente incorporadas ao projeto e sem a presença de um quórum significativo. A “participação” acabou ficando centrada para a resolução de problemas individuais. A prefeitura também deveria estimular a formação de conselhos populares que serviriam de interlocutores entre ela e a comunidade. Mas ocorreram denúncias de que em diversas favelas a prefeitura acabou organizando grupos que eram subservientes a ela. A avaliação de alguns técnicos da prefeitura é que esta baixa participação popular era fruto tão somente de uma falta de interesse dos seus moradores (CARDOSO, 2002; CAVALIERI et al, 2016; DENALDI, 2003).

A articulação interinstitucional e a integração com outros programas também acabaram não acontecendo como da forma esperada. Pode-se dizer que isto foi decorrente, em parte, por que acabou ocorrendo uma priorização da integração urbanística no próprio desenho do programa e a ênfase dada aos programas de promoção social aos moradores das favelas acabou sendo pouca. Mas, também, isto pode ter ocorrido, em parte, por uma observada “falta de hábito” de trabalhar de forma integrada por parte dos dirigentes e técnicos dos órgãos públicos.

apesar de formalizada pelo regulamento operacional do PROAP-RIO, a institucionalização da articulação interinstitucional não tem sido suficiente para promover a estreita integração entre os órgãos participantes do programa. Conclui que tem havido articulação e não integração institucional. Na avaliação, o fato é relacionado aos entraves de natureza política e administrativa, como a ausência de uma ‘cultura técnica’ no interior de muitos órgãos, volume da demanda de trabalho incompatível com a capacidade institucional, dificuldade política de estabelecer parceria com o Governo do Estado. Na fase de execução do projeto, ocorre que a ação fica muito orientada no sentido da intervenção urbanística e os programas sociais não são suficientemente articulados. Em muitos casos, os programas sociais ficam à margem do plano de intervenção (DENALDI, 2003, p. 124).

Esta falta de articulação interinstitucional também se deu em relação ao combate à violência. “A atuação policial é, constitucionalmente, da esfera de competência dos estados, mas a expansão do crime comum violento é um problema urbano, afetando, portanto, os poderes municipais” (MACHADO DA SILVA, LEITE, FRIDMAN, 2005, p.4). Apesar de não ser responsabilidade da prefeitura, não houve qualquer tentativa de articulação com o governo do estado para a implementação de uma política de segurança. Isto teve consequências diretas tanto na implementação do projeto em determinadas áreas⁵¹ quanto na (não) integração das favelas, já que, dominadas pelos traficantes, não eram áreas receptivas para livre circulação de não moradores⁵².

Certamente, a prefeitura procurou legitimar a sua atuação, desvincilando-se das intervenções da polícia estadual que é historicamente conhecida pela violência e corrupção. No entanto, o que se nota é que a ausência de uma política de segurança pública, conjugada às propostas do projeto Favela Bairro, acabou reforçando o círculo de violência e consolidando uma certa divisão de poder. A estigmatização das favelas persiste e, mesmo que urbanizadas, continuam sendo representadas como o epicentro da violência urbana, onde a influência do estado é extremamente restrita (GOLÇALVES, 2013, p.18).

A qualidade dos serviços prestados e a falta de manutenção da infraestrutura instalada foram dois pontos de grande fragilidade do programa, que realmente não foram bem sucedidos e acabaram por comprometer a integração almejada em suas diretrizes. Na realidade, a falta de manutenção foi extrema, sendo observado “o total abandono, por parte do poder público, após a realização das obras” (PEREIRA, 2010, p.1).

A falta de manutenção dos serviços de água e esgoto é outro fator que compromete a integração. A PCRJ não conseguiu estabelecer parceria com a CEDAE para a operação e manutenção das redes. A CEDAE não reconhece o sistema implantado e não assume sua manutenção. Esta é realizada por moradores contratados pela SMH. Além disso, o tipo de estrutura urbana e o

⁵¹ Há casos em que a prefeitura teve que negociar com os traficantes o tipo e o local das intervenções e, também, relatos de desvio de material das obras por eles.

⁵² A violência não foi o único motivo para esta falta de integração do bairro com as favelas. Outro fator que também contribuiu para não haver uma mobilidade dos moradores dos bairros formais para as favelas foi a ausência de uma política de valorização cultural destas.

alto adensamento dificultam que a manutenção seja realizada em alguns setores de favelas pela própria SMH.

(...) é inquestionável a melhoria de saneamento das áreas, mas a qualidade dos serviços não alcança patamares desejáveis. Não está equacionada a questão do destino final e tratamento de esgoto e não há garantia quanto à pressão, volume e quantidade no fornecimento de água.

(...) os dados coletados pelo IBGE indicam uma melhoria das condições de saneamento, mas alerta que esses resultados são discrepantes com os obtidos por meio de outras fontes e por observações de campo. Destaca a importância de ampliar o elenco de indicadores para avaliar o programa e dos parâmetros qualitativos, por exemplo, buscando saber o volume, qualidade e uniformidade do fornecimento de água e não apenas registrar o número de ligações.

(...) também se registram problemas de manutenção dos equipamentos públicos e de constância ou eficiência dos serviços públicos. Em muitas áreas, as caçambas existentes, assim como os sistemas de coleta adotados, não dão conta do volume de lixo. (DENALDI, 2003, p. 127, 128).

Estas questões da qualidade dos serviços e da manutenção da infraestrutura instalada serão abordadas de forma detalhada no capítulo 2. Vale ressaltar que Denaldi atribui esta falta de manutenção nos equipamentos e infraestrutura nas favelas à falta de cultura de técnicos e dirigentes de outras secretarias e órgãos do governo em trabalhar nas favelas.

Estes anos de Favela Bairro (meados de 1990 e início de 2000) foram marcados por diferentes iniciativas na área de segurança para as favelas. Brizola conseguiu se eleger novamente em 1990 (assumindo em 1991), mas sua força política não era mais a mesma - vários de seus antigos aliados não apoiavam mais sua política de defesa dos direitos humanos. Desta forma, não teve grande espaço político para conseguir mudar muito a cara da política de segurança de seu antecessor, Moreira Franco, altamente repressiva e violenta. Mesmo sem conseguir mudar estruturalmente a política de segurança, houve uma primeira tentativa (ainda muito incipiente) de experiência de policiamento comunitário no Morro da Providência: o Grupamento de Aplicação Prático-Escolar (GAPE). “O grupamento era formado essencialmente por recrutas e visava ser um laboratório de práticas comunitárias de policiamento” (ALBERNAZ, CARUSO, PATRÍCIO, 2007, p. 40). Os policiais do GAPE permaneciam durante todo o dia na Providência com o objetivo de facilitar o contato e aproximação com os moradores e romper com a lógica das incursões pontuais e normalmente violentas. Esta foi somente uma iniciativa isolada, sem muita repercussão na política de segurança como um todo. Em 1994 o governador Nilo Batista⁵³ sem conseguir lidar com o aumento da

⁵³ Nilo era vice de Brizola e assumiu o governo do estado em abril de 1994 quando este se afastou para concorrer à presidência da República.

criminalidade, com a falta de credibilidade da PM – por conta de diversas denúncias de ligações de seus integrantes com o tráfico de drogas e com grupos de extermínio – e com a pressão da sociedade, acabou por assinar um acordo com o governo federal para que o Exército entrasse e atuasse nas favelas da cidade do Rio⁵⁴. Na disputa das eleições seguintes, o opositor ao governo estadual, Marcello Alencar, tinha como promessa de campanha equacionar o problema da criminalidade, afirmando que isso seria possível caso houvesse vontade política. Marcello Alencar foi eleito e seu governo foi marcado pelo recrudescimento ainda maior da política de segurança. As novas orientações foram “atirar primeiro e conferir depois”, “não prestar ajuda a bandido ferido”, “sigilo e surpresa na ação policial” e a implementação da “gratificação por bravura”, mais conhecida como “gratificação faroeste”, na qual os policiais recebiam bônus salariais por “serviços prestados no combate à violência”, o que objetivamente significava bônus para aqueles que matassem “criminosos”.

Na prática, a “gratificação faroeste” implicava em aumentos salariais para os policiais que matassem mais em serviço. A nova orientação da pasta de segurança pública era a de “matar primeiro, perguntar depois”. Como resultado, Ignácio Cano (1997) apontou que aquele fora o maior crescimento nos índices de homicídio no estado até então. A polícia fluminense consolidava-se como a que mais matava no país e as taxas de letalidade recaíam sobretudo sobre as favelas, onde o número de mortos era seis vezes maior, em comparação às áreas “formais”. O que estava em jogo, portanto, era a garantia da segurança de parcela da população em detrimento dos favelados. (COUTO, 2016 p.66)

A polícia se mostrou uma corporação voltada para o extermínio que matava, além de “criminosos”, qualquer “suspeito” ou simplesmente “quem tivesse pelo caminho”, como afirma uma moradora do Cantagalo em entrevista a Cardoso “o que acontecia era que [a polícia] chegava de qualquer jeito, atirando sem querer saber quem estava no caminho, e depois que morria [alguém], era só dizer que era bandido... o pior é que eles não estavam nem aí mesmo, se tivesse no caminho, o problema era seu”. (CARDOSO, 2016 p. 78). Anthony Garotinho assumiu o governo do Estado em 1999 com a promessa de “uma terceira via” para a política de segurança, que não deveria ser “leniente” com os criminosos nem centrada na violência.

Eleito, o governador Garotinho tornou-se o primeiro protagonista da terceira via na segurança pública. Uma via distinta do absentismo da esquerda, cujo desempenho vinha se mostrando melhor nas denúncias do que na construção de alternativas realistas, e diferente do velho terrorismo cultuado pela direita, que joga com o medo da população e se realiza como ponta-de-lança da

⁵⁴ Em 1992, na época da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO 92), o exército já tinha tomado conta da segurança da cidade. Esta experiência ficou marcada para a sociedade de um modo geral, como tendo sido bem sucedida.

barbárie nas favelas. Sua vitória tornou possível a primeira experiência de suspensão do movimento pendular. (SOARES *apud* MACHADO DA SILVA, LEITE, FRIDMAN, 2005, p.16)

Dentro deste novo projeto estava previsto “civilizar” a polícia através de uma modernização de sua atuação, priorizando as investigações e para tanto investindo em aparatos, técnicas, e pesquisas científicas, em ações de monitoramento e prevenção. Também fazia parte uma reforma moral, para eliminar (ou neutralizar) a “banda podre” da polícia. Neste contexto, houve uma nova tentativa de implantação de um policiamento comunitário, agora denominado Mutirão pela Paz, na favela da Vila Pereira da Silva, o Pereirão, em Laranjeiras⁵⁵. A expectativa era que ocorresse, ao lado de uma ocupação policial permanente, a implementação de ações sociais na comunidade. Para tal era necessário contar com a colaboração de diversas secretarias estaduais e de Organizações Não Governamentais (ONGs). Mas o projeto não chegou a se desenvolver – ele durou menos de um ano. As iniciativas de reforma na polícia e na política de segurança acabaram não tendo muito apoio institucional, nem da própria polícia e nem de outras forças políticas. No início do ano 2000, o secretário de segurança foi substituído e houve a volta da política de endurecimento contra o crime. O resultado, uma vez mais, foi o aumento da violência e das taxas de homicídios.

Mesmo com essa mudança na orientação da política de segurança, e com o fim da experiência do Mutirão pela Paz, foi formulado um novo projeto de policiamento comunitário em favela, o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), implantado no ano 2000 no Pavão-Pavãozinho/ Cantagalo. Suas três diretrizes fundamentais eram i) a não tolerância de armas de fogo dentro da favela; ii) a não tolerância do envolvimento de crianças em atividades relacionadas ao tráfico e; iii) a não tolerância de mau comportamento e abusos policiais, relativo à corrupção, envolvimento com tráfico, ações arbitrárias de violência ou abuso de poder. Seu principal objetivo não era combater o tráfico, mas sim reduzir crimes contra a vida, desta forma, desenvolver atividades essencialmente preventivas e, somente quando muito necessário, repressivas. Pretendia-se mudar a visão que os moradores das favelas tinham sobre a polícia, principalmente entre os mais novos. Para tanto, pretendia-se reprimir qualquer manifestação relativa ao tráfico e agir respeitando os direitos civis da população. A sede do GPAE foi instalada em um local onde antes funcionava uma “boca de fumo”, sendo

⁵⁵ Os traficantes do Pereirão, em retaliação à morte pela polícia do chefe da quadrilha local, mandaram fechar o comércio em Laranjeiras, bairro que se localiza a sede do governo estadual. A implementação do Mutirão pela Paz foi uma resposta da política de segurança a essa ação dos bandidos.

de grande simbolismo a presença dos policiais ali. A proposta era que os policiais estivessem presentes no morro 24 horas, fazendo rondas permanentes. As incursões, que antes eram sinônimo de trocas de tiros e arbitrariedade policial, deixaram de ocorrer. Para ajudar na aproximação da polícia com os moradores, foi previsto também a realização de projetos sociais (normalmente em parcerias com ONGs) nas sedes do GPAE e a abertura (e manutenção) de um canal de diálogo no qual os moradores pudessem dar sugestões sobre estratégias de atuação – afim de diminuir problemas existentes e também denunciar “mau comportamento” de policiais, que praticassem violência arbitrárias ou ações criminosas. Para garantir a confiança da população o comandante do GPAE do Pavão-Pavãozinho/ Cantagalo levou a sério as denúncias e, durante seu primeiro ano, 70% do efetivo foi trocado por motivos disciplinares – deixando a população bastante contentada e com sentimento de que estava sendo realmente ouvida. Esta medida, no entanto, deixou a maioria dos policiais insatisfeitos, pois sentiam que estavam “vulneráveis” e “à mercê” da vontade da população. As taxas de homicídios diminuíram sensivelmente e os moradores apontavam, como principal ponto positivo, o fim dos tiroteios. Mas o projeto apresentou diversos problemas e sua longevidade não foi muito grande. Poucos meses depois de sua instalação, as rondas policiais deixaram de ocorrer de forma frequente e os traficantes retomaram o controle sobre alguns locais. Desta forma o morro ficou dividido entre a área da polícia – cada vez mais restrita aos arredores da sede – e a área dos traficantes. Em 2002 foram criados mais três grupamentos: Formiga/Chácara do Céu/Casa Branca, Vila Cruzeiro e Morro do Cavalão, em Niterói. No entanto, a institucionalidade do programa não era muito robusta e as decisões relativas à elaboração e execução ficavam a cargo de cada comandante do GPAE. O programa ficou muito personalizado e com sua expansão e a troca do capitão do GPAE do Pavão-Pavãozinho/ Cantagalo, acabou se descaracterizando. Os policiais acabaram assumindo um papel de “superintendentes gerais” das favelas e muitas vezes se sentiam desprestigiados com este serviço, não o reconhecendo como trabalho de polícia de fato. Para além da presença da polícia não houve uma entrada de outros serviços e instituições públicas, pois não fez parte do projeto o incentivo ao envolvimento de outros órgãos públicos. Esta falta de institucionalidade junto à resistência interna da polícia acarretou na degradação do grupamento. O policiamento comunitário demanda grande investimento em funcionários, materiais, tempo e dinheiro e, na realidade, o Estado não estava disposto a investir nesses recursos. (ALBERNAZ, CARUSO, PATRÍCIO, 2007; CARDOSO, 2016; COUTO, 2016; LOPES, FIGUEIRA, 2014).

Houve mais uma breve tentativa de se implantar a “terceira via” de atuação da polícia quando, em 2002, Benedita da Silva assumiu o governo do estado⁵⁶. Houve o fortalecimento das investigações policiais e a imposição de necessidade de mandato judicial para entrada nas casas das favelas⁵⁷. No ano seguinte, com a vitória de Rosinha Garotinho, voltou com força total a política de forte repressão nas favelas.

Nestes anos, apesar de um avanço nas políticas de urbanização das favelas, a política de segurança, a preservação dos direitos civis e da vida de seus moradores continuaram bastante incipientes.

Em 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que tinha como objetivo alavancar o desenvolvimento econômico do país através do investimento público, voltado, principalmente, para a realização de obras de infraestrutura. Uma de suas vertentes foi a atuação nas favelas para consolidar a urbanização das mesmas, designado como eixo de Urbanização de Assentamento Precários (PAC – UAP)⁵⁸. Por causa da dimensão do programa, inclusive em relação ao volume de dinheiro empregado, o PAC acabou priorizando a intervenção em grandes favelas ou no conjunto das favelas de um complexo⁵⁹: Rocinha, Complexo do Alemão e Manguinhos⁶⁰. Também possibilitou a realização de diversas obras de larga escala como, por exemplo, o teleférico do Complexo do Alemão, e a abertura da Rua 4 na Rocinha⁶¹ com a construção de pequenos prédios para a realocação dos moradores removidos.

Uma das consequências mais diretas deste aumento de recursos é a ampliação da escala de intervenções. Isso significou atuar em territórios de maior porte, com problemas mais complexos (geológicos, ambientais, sociais, logísticos) que, por limitação orçamentária, não haviam sido até então atendidos integralmente. Significou, também, a possibilidade de compor escopos de intervenção mais completos e articulados entre os vários componentes da urbanização (saneamento, infraestrutura, transportes, equipamentos,

⁵⁶ Em abril de 2002 Garotinho renunciou ao governo do Rio de Janeiro para se candidatar à presidência da República. A vice governadora, Benedita da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), assumiu o governo.

⁵⁷ Foram aceitos mandatos coletivos e não individuais, como para as demais áreas da cidade. Mas, de qualquer forma, já é um diferencial em relação à ausência total de instrumentos jurídicos.

⁵⁸ Também chamado popularmente de PAC – favelas e, muitas vezes, somente de PAC. Vale apenas destacar que o PAC – UAP também atuou em áreas formais, que igualmente apresentavam graves questões habitacionais.

⁵⁹ Diversas favelas do Complexo do Alemão e de Manguinhos já tinham sido fruto de intervenções urbanísticas de outros programas, de forma isolada. Mas até o PAC, ainda não havia ocorrido um planejamento para aqueles Complexos como um todo.

⁶⁰ O PAC também atuou nas favelas Pavão-Pavãozinho/ Cantagalo.

⁶¹ A Rua 4 da Rocinha era um local de enorme densidade demográfica. As casas ali localizadas praticamente não recebiam luz solar e nem ventilação. Por isso, era uma área muito insalubre e foco de muitas doenças infectocontagiosas - uma das localidades com maior incidência de tuberculose da cidade. O PAC transformou a Rua 4 em uma rua carroçável, mas, para isso, teve que remover muitos moradores. Parte deles foi realocada nos prédios construídos na própria Rua 4.

habitação, regularização fundiária). Esta possibilidade de composição de escopo, segundo uma “cesta” de itens financiáveis adaptados a cada território, consolidou a metodologia de “urbanização integrada” (PATRÍCIO, CARDOSO, YASSU, 2018, p. 10).

Esta atuação nas favelas do Rio teve início um ano depois de seu lançamento, em 2008. Mesmo tendo ocorrido em poucos locais – Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, Rocinha, Alemão e Mangueiras - por serem, a exceção da primeira, favelas e complexos de grande magnitude, as obras do PAC contemplaram parte significativa dos moradores de favelas do Rio. O programa era da alçada federal, mas ele se propunha a promover uma articulação entre as três esferas de poder, tanto no planejamento quanto na execução do projeto de urbanização previsto. Na prática, na cidade do Rio, esta articulação acabou ocorrendo com o governo do estado, mas não com a prefeitura, devido às alianças político-partidárias de seus governantes. A primeira etapa do programa foi promover um levantamento detalhado da realidade das favelas que seriam objeto da intervenção, através de um censo domiciliar e empresarial: era necessário mapear as necessidades e os problemas locais. De imediato foi implantado o “Canteiro Social”, que deveria ser um local de diálogo, de mediação de conflitos, de informações sobre os projetos, de reuniões e, também, de promoção de oportunidades de trabalho. Aos moradores das favelas foram oferecidas vagas de trabalho para a realização do censo e das obras do PAC.

O conceito do programa era de realização de intervenções integradas e integral: com a “incorporação dos assentamentos à cidade formal, com abordagem das questões urbana, habitacional, fundiária, social e ambiental” e, também, a partir da “configuração de poligonais onde serão executadas todas as obras e serviços necessários à elevação da condição de habitabilidade do assentamento” (VIEIRA, 2015, p.11).

A melhoria das condições de habitabilidade das famílias moradoras de assentamentos precários não pode ser vista como uma questão setorial, mas como um componente que interage fortemente com os demais condicionantes do desenvolvimento urbano, social e ambiental. Uma habitação digna compreende, além da edificação propriamente dita, a qualidade ambiental do meio e a inserção e integração com a cidade através da disponibilidade de infraestrutura urbana e de acessibilidade ao mercado de trabalho e aos equipamentos públicos. Assim, os projetos de urbanização de assentamentos precários inseridos no PAC contemplaram ações, obras e serviços visando proporcionar a superação das condições de precariedade dos assentamentos escolhidos, incorporando-os à cidade formal, com abordagem das questões urbana, habitacional, fundiária, social e ambiental (BRASIL, 2010, p. 13).

O programa se propunha a atender a todas as necessidades básicas que haviam sido levantadas na área, principalmente para a eliminação de riscos e desadensamento, atender a todos aqueles que já residiam no local no momento da elaboração de projeto, além de adotar medidas para conter a expansão da ocupação da área. Os cinco pilares das

intervenções eram: i) integração urbana, com a instalação de infraestrutura básica⁶², eliminação de áreas de risco geológico/geotécnico, construção de equipamentos públicos e melhoria da acessibilidade, com eventuais aberturas de vias, como uma finalidade *per se*, mas, também, como forma de facilitar o acesso a serviços públicos e atendimentos emergenciais; ii) moradia digna, que previa o desadensamento de áreas críticas, a construção de novas unidades habitacionais no local (preferencialmente para os moradores removidos) e melhorias em algumas residências, principalmente relativas à instalações hidráulico-sanitárias; iii) regularização fundiária, tanto para as famílias que receberiam as novas unidades habitacionais construídas, quanto para as que permaneceriam em suas casas; iv) sustentabilidade ambiental, relacionado à adequação dos serviços de tratamento de esgoto e coleta de lixo e, também, de preservação das encostas, realocação de casas em áreas de risco com a recuperação de áreas degradadas e prevenção de nova ocupação destas áreas; e v) inclusão social, provendo mecanismos para assegurar a participação dos moradores, tanto nas decisões do projeto, quanto no acompanhamento das obras, fomentando o desenvolvimento socioeconômico local, e provendo, através de parcerias e articulações programas de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda, além dos próprios empregos oferecidos para atuar nas obras do PAC.

No entanto, na prática, o PAC acabou privilegiando as “intervenções emblemáticas”, também chamadas de obras “faraônicas”, em detrimento das demais intervenções, como a infraestrutura de urbanização e de habitação, construção de equipamentos públicos e iniciativas de trabalho social. Na Rocinha foi construída uma passarela assinada pelo renomado arquiteto Oscar Niemeyer, que atravessa a Avenida Lagoa Barra e liga a comunidade ao complexo esportivo⁶³; no Alemão o teleférico, que hoje já nem está mais em operação e em Manginhos a elevação da linha de trem que por lá passava, mas que também não proporcionou o uso previsto na área sob ela. Já, por exemplo, o saneamento básico, não foi completamente resolvido, mesmo tendo sido apontado como prioridade pelos moradores. Estas “obras emblemáticas” acabaram por diminuir o escopo das intervenções do PAC.

Isto revela que, no Rio de Janeiro, a Urbanização de Favelas tem um peso que transcende a resposta às necessidades da população, e ao escopo original

⁶² Rede elétrica, iluminação pública, sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial e condições adequadas de coleta de lixo

⁶³ Vale ressaltar que já havia uma passarela “simples” no local, que era funcional, mas foi demolida para a construção desta nova passarela.

definido pelo MinCidades para o PAC, transformando-se num símbolo da atuação do poder público enquanto política social (...). É importante destacar que o efeito emblemático seria um elemento qualificador da intervenção, havendo literatura sobre o potencial de equipamentos de porte em regiões periféricas. No entanto, o que percebemos é que esta estratégia é feita à custa de desinvestimento em áreas prioritárias (PATRÍCIO, CARDOSO, YASSU, 2018, p. 17).

Após 16 anos de “gestão Cesar Maia”⁶⁴, em 2008, Eduardo Paes foi eleito prefeito do Rio, tendo como uma de suas bandeiras da campanha o alinhamento político que ocorreria (caso eleito) entre os três níveis de governo – fato inédito na história recente da cidade. Falava-se em “cidade abandonada” (em contraponto à “cidade maravilhosa”), com esvaziamento econômico, de oportunidades e de imagem. E atribuía-se a este esvaziamento, principalmente, a escalada da violência e a “favelização” da cidade. Esta articulação entre as três esferas de governo era tida como fundamental para o plano de “recuperação” da cidade. Como parte deste plano, em dezembro de 2008 foi implementado, no Santa Marta, um novo programa de segurança pública para as favelas – as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP)⁶⁵. Durante o primeiro ano de sua gestão, em outubro de 2009, o Rio de Janeiro foi escolhido para sediar as Olimpíadas de 2016⁶⁶ – o que reiterou este discurso de “recuperação” da cidade. Mais do que isso, passou-se a falar em “legado olímpico” – que dever-se-ia aproveitar esta oportunidade para se deixar um “legado” para o futuro da cidade. (MAGALHÃES, 2013).

Em 2010 foi assinado um novo contrato de parceria com o BID, para dar continuidade ao PROAP, que desta vez contaria também com recursos da União⁶⁷. O programa foi “rebatizado” de Morar Carioca⁶⁸ e passou a fazer parte do “legado olímpico”⁶⁹. Sua meta era bastante ousada: urbanizar todas as favelas até 2020. O desenho do programa era similar ao Favela Bairro, também se utilizava da ideia de integração das favelas ao conjunto do tecido urbano, mas trazia algumas inovações relevantes. O novo programa se propunha a ser um potente melhoramento, aproveitando o conhecimento acumulados de gestores. “O Morar Carioca aproveita as diversas experiências das últimas

⁶⁴ Cesar Maia foi prefeito de 1993 a 1996 e depois novamente de 2001 a 2008, tendo ganhado duas eleições consecutivas. Neste “intervalo”, de 1997 a 2000, ele elegeu seu sucessor Luiz Paulo Conde, seu secretário de urbanismo. Na eleição de 1996 ainda não havia a possibilidade de reeleição.

⁶⁵ As UPPs serão o tema da próxima seção.

⁶⁶ Vale lembrar que em 2007 o Brasil havia sido escolhido para sediar os Jogos da Copa do Mundo de 2014. Em maio de 2009 foram anunciadas as cidades-sede e o Rio de Janeiro foi uma das escolhidas. E em 2012 o Rio também iria sediar o evento Rio+20, de desenvolvimento sustentável, trazendo este tema à tona.

⁶⁷ Além da contrapartida de prefeitura.

⁶⁸ O programa Favela Bairro tinha seu nome muito vinculado ao ex-prefeito Cesar Maia.

⁶⁹ O contrato com o BID já estava em negociação desde 2009 para o que até então estava sendo chamado de “Favela Bairro 3”.

décadas, seus erros, acertos e desvios de rumo, buscando ampliá-las, no objetivo da superação plena desse enorme desafio de integração social e urbanística” (PAES, MAGALHÃES, 2010). Além da infraestrutura de urbanização “básica” (luz, esgoto, água, drenagem, coleta de lixo, pavimentação) e da instalação de equipamentos públicos e áreas de lazer, foram incorporados no projeto os conceitos de sustentabilidade ambiental, moradia saudável e ampliação da acessibilidade. Foram previstas a utilização de iluminação com lâmpadas de *led* – que apresentam consumo de energia muito inferior às lâmpadas comuns – captação de águas pluviais para reuso, coleta seletiva de lixo e utilização de componente construtivo reciclável (tijolo ecológico). As unidades habitacionais existentes poderiam receber melhorias com investimentos e através de assessoria técnica para implantação de soluções de problemas de salubridade e estabilidade das edificações. Para melhoria da acessibilidade, projetos para grande parte das favelas localizadas em áreas de topografia mais acidentadas previam a instalação de planos inclinados, elevadores ou teleféricos. Constava, também, nas diretrizes do programa o desadensamento para favelas com mais de 500 domicílios, com a construção de pequenos prédios, preferencialmente nos locais “vazios” nos quais casas teriam sido removidas⁷⁰, além da contenção do crescimento vertical e horizontal das mesmas. Esta mudança de paradigmas pode ser atribuída à questão dos megaeventos e consequente visibilidade internacional que a cidade do Rio estava tendo, ao cenário econômico do país, que estava em forte crescimento, e consequentemente ao volume de recursos previstos para o programa (muito superior ao valor do Favela Bairro). Mas, também, a uma mudança ideológica em relação à forma de se intervir nas favelas, que permitia novos e maiores tipos de intervenção. Até então havia certo consenso entre um grupo significativo de arquitetos e urbanistas sobre a preservação do “habitat favela”, construída de forma autônoma pelos próprios moradores ao longo de diversos anos e que, portanto, seria autoritário promover uma mudança mais estrutural nestes locais. (DIAS, 2016; GOMES, MOTTA, 2013; LEITÃO, DELECAVE, 2013).

Assim como no Favela Bairro, houve uma parceria da prefeitura com o IAB-RJ para a realização de um concurso público para selecionar as equipes que fariam os projetos de intervenção para as favelas. Reconhecendo a falta de participação, na prática, do programa anterior, o Morar Carioca se propunha a de fato, ouvir os moradores e

⁷⁰ O programa Minha Casa Minha Vida iria dar suporte para a construção de novas unidades habitacionais necessárias para a realização do desadensamento.

entender suas principais demandas coletivas. Para tanto, em todas as equipes contratadas deveria ter um assistente social ou um antropólogo responsáveis por realizar uma avaliação qualitativa. Também foi firmada uma parceria com o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) para elaboração de um diagnóstico social dos territórios, através de grupos focais e levantamentos individuais porta-a-porta, sobre as intervenções que os moradores achavam mais importantes. O programa também se propunha a reparar a questão da manutenção nas favelas já urbanizadas. Assim como as áreas formais da cidade, elas deveriam ser incluídas nas rotinas de conservação da infraestrutura e manutenção dos serviços e equipamentos públicos.

O Morar Carioca se propôs a mudar os paradigmas da política de urbanização de favelas em relação à sua abrangência e à sua forma de atuação. “Morar Carioca, como foi escrito, é o sonho de um planejador urbano para as favelas (...) Isso teria sido um legado de verdade, não somente para o Rio, mas também um modelo para cidades do mundo inteiro” (WILLIAMSON *apud* STEIKER-GINZBERG, 2014, p. 3). No entanto, o programa foi desmantelado e não realizou muitas de suas propostas. O contrato com o IBASE foi rompido, poucos meses depois, deixando de lado a parte do diagnóstico social e da participação dos moradores – consequentemente mudando a metodologia prevista. As obras atrasaram muito em relação ao cronograma previsto. Houve, na realidade, uma desaceleração do programa. O ex-coordenador de Planejamento e Projetos da SMH, Antônio Augusto Veríssimo, afirmou “Nós não tivemos um sinal verde do prefeito para contratar o resto das equipes”. “Nós (SMH) não tomamos a decisão... todas as ordens para suspender [os contratos] vieram de cima para baixo. Foi uma ordem direta do prefeito” (VERÍSSIMO *apud* STEIKER-GINZBERG, 2014, p. 4). Os eventos esportivos acabaram assumindo prioridade total nas ações da prefeitura e serviram de pretexto para implementar e ainda tornar urgente qualquer decisão. Houve uma mudança de agenda por parte do prefeito, que acabou por alocar parte dos recursos previstos originalmente para o Morar Carioca em outras obras, em função dos megaeventos. Ademais, a escolha das favelas que iriam se beneficiar deixou de seguir uma lista previamente divulgada pela SMH e passou a ser feita por vontade política do prefeito, seguindo em sua maioria aquelas contempladas pelo novo programa de segurança pública, as UPPs – que, de certa forma, também acabou sendo implementada a partir da lógica dos megaeventos, uma vez que as comunidades escolhidas para receberem o programa de “pacificação” foram

aquelas que formavam um “cinturão” no entorno dos locais em que seriam os jogos, festividades, alojamento dos atletas ou de maior circulação dos visitantes da cidade⁷¹.

Além de todas estas questões de atraso e não realização das obras previstas, o Morar Carioca acabou trazendo novamente à tona, de forma disfarçada, a questão das remoções. Na realidade, desde o início do programa, em sua fase de planejamento, a prefeitura havia classificado algumas favelas como não urbanizáveis, por apresentarem riscos aos seus residentes ou por alguma outra inadequação ao uso residencial⁷². Nestes casos, seus moradores deveriam ser removidos e realocados em novas unidades habitacionais, viabilizadas pelo programa Minha Casa Minha Vida⁷³. No entanto, os diagnósticos de risco foram diversas vezes contestados pelos moradores e houve casos em que foram revistos, diminuindo a área de risco apresentada inicialmente⁷⁴. Houve também casos de remoção que não tinham uma justificativa real, mas sabia-se que se tratava de decisões de “embelezamento” da cidade para os megaeventos⁷⁵. “A Prefeitura percebeu seu erro de cálculo político em decidir melhorar essas favelas perto da futura sede olímpica (...) as remoções habitacionais acabaram sendo mais urgentes para o projeto olímpico do que melhorias participativas” (CAVALCANTI *apud* STEIKER-GINZBERG, 2014, p. 5). O plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro de 2009 previa reduzir, até 2012, ao menos 3,5% da área ocupada por favelas na cidade, tendo como referência a área ocupada por favelas mapeadas no ano de 2008 pelo IPP⁷⁶. Não por coincidência, a áreas das favelas classificadas como “não urbanizáveis” foi equivalente aos 3,5% da meta de redução prevista no plano. É possível perceber que “a política de remoções, rejeitada e combatida pelos movimentos sociais na última década, com algum êxito, agora retorna respaldada pela necessidade de ‘limpar’ a paisagem urbana, ainda que essas palavras não se façam presentes no discurso oficial” (DIAS, 2016, p. 97).

⁷¹ As UPPs serão o tema da próxima seção, que tratará do assunto com mais detalhes.

⁷² Vale lembrar que em abril de 2010, ano do lançamento do Morar Carioca, ocorreram fortes chuvas no Estado do Rio de Janeiro, que causaram grandes deslizamentos em favelas, com algumas vítimas fatais. Na época, o poder público foi, de certa forma, responsabilizado e muito cobrado no sentido de atuar para evitar novas catástrofes.

⁷³ Programa do governo federal para combater o déficit habitacional.

⁷⁴ Os levantamentos das áreas de risco foram feitos pouco depois das grandes chuvas de 2010. É possível que todos estivessem mais alarmados gerando laudos “excessivamente cuidadosos”, mas também há a hipótese de ter havido uma utilização destes laudos para que se pudesse legitimar algumas remoções desejadas pelo poder público.

⁷⁵ Um dos casos mais emblemáticos foi a remoção da Vila Autódromo, localizada ao lado do Parque Olímpico.

⁷⁶ Anualmente o IPP faz um levantamento da área ocupada por favela, através de ortofotos tiradas por sobrevoo.

destaca-se o fator ‘urgência’. Na política de remoção de moradores, o argumento da urgência é levantado em diversas ocasiões, seja pelos riscos de deslizamento de áreas de encostas, quase nunca coincidentes com as áreas de ocorrência de deslizamentos reais, seja pelas datas de realização dos megaeventos. A urgência é apresentada como um determinante ‘irrevogável’, ‘improrrogável’ e ‘imprescindível’ para que a ‘cidade’ siga na sua gestão competente. Impondo um tempo limite para que ‘as coisas aconteçam’, medidas sejam tomadas, antes que o pior aconteça, a urgência justifica a suspensão de procedimentos de médio prazo como o ‘planejamento’ (urbano e ambiental) ou mesmo a consulta popular, impondo um tempo de decisão incompatível com o exame racional (no sentido social) das consequências. No regime de urgência, vale também a suspensão da lei, da norma, pois, afinal trata-se de ‘salvar vidas’ e estes objetivos humanistas ultrapassam qualquer procedimento técnico de mais largo prazo. Os prazos impostos pela agenda dos megaeventos têm auxiliado na construção de justificativas para a ‘urgência’, que para além das ações remoções, tem permitido a abolição de normas e regulações pactuadas e instituídas em forma de leis municipais, em favor de acordos envolvendo um número bem mais reduzido de ‘tomadores de decisão’ (NUNES, 2012, p. 3).

De promissor e “revolucionário”, o Morar Carioca virou somente mais um programa de urbanização e, também, de remoção de favelas.

1.3 Pensando a UPP como política territorial

A relação do Estado com as favelas foi historicamente marcada por uma grande precariedade de ações e serviços públicos⁷⁷ e, também, pela imposição de políticas não desejosas, como as remoções. Foi sendo estabelecida uma “invisibilidade social construída por meio da denegação de sua existência” (FLEURY, 2012, p. 196). Seus moradores discriminados, eram tidos como malandros, vagabundos e marginais. De fato, “há predominância, na sociedade, de uma visão conservadora sobre o significado da favela. Chegou-se mesmo a conceituar esse território como um ‘aglomerado subnormal’”⁷⁸. (FRANCO, 2014, p. 61).

A favela é tida para os demais moradores da cidade como um “território problema”. A visão hegemônica que prevalece é de indiferença sobre suas histórias

⁷⁷ É sempre necessário ter cuidado com esta afirmação, pois se no início da formação das favelas o Estado esteve completamente ausente, há alguns anos que isso não verdade. Como foi visto na seção anterior, foram realizados programas de urbanização que levaram (ou melhoraram) serviços públicos, como iluminação, fornecimento de água, coleta de lixo, etc. Além disso, contrariando o senso comum, o Estado também está presente nestes territórios através de equipamentos públicos, como creches, escolas, postos de saúde, equipamentos de assistência social, dentre outros. No entanto, de um modo geral, é possível afirmar que a qualidade destes serviços é inferior ao de áreas formais da cidade.

⁷⁸ O IBGE classifica como aglomerados subnormais “áreas conhecidas ao longo do país por diversos nomes, como favela, comunidade, grotão, vila, mocambo, entre outros”.

Disponível

em:

<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf>

particulares, suas características e especificidades, bem como sobre o perfil de seus moradores. Normalmente são retratados a partir da pobreza, baixa formação escolar, precariedade das moradias, dos equipamentos e serviços públicos, ocupação ilegal do terreno e do não pagamento de impostos. Para além de toda sua diversidade, as favelas são percebidas “como espaços desprovidos de condições básicas de cidadania, na verdade, espaços de subcidadãos” (SILVA, 2010, p. 4). Esta interpretação socioespacial dicotômica entre a favela e o restante da cidade foi sendo aprofundada não somente pelas desigualdades sociais, econômicas e de acesso a bens públicos, mas, principalmente pela “separação e/ou inferioridade que simbolicamente lhes é atribuída. (...) legitimada pela naturalização desta discriminação” (FLEURY, 2012, p. 205). A “cidade formal” acaba por segregar a favela e, para além de qualquer diferença, é criada uma barreira simbólica entre eles. “As favelas são áreas da cidade incorporadas de modo subordinado, menos por suas características endógenas ou culturais que pelas dinâmicas de embargo ou fechamento que a cidade as impões” (RODRIGUES, SIQUEIRA, 2012, p. 19)

Ao longo dos anos, o foco principal dado pelo Estado e pela sociedade para o “problema favela” foi mudando. Começou como saúde pública e chegou na segurança, passando pelas questões habitacional e moral. Esta “passagem” não foi linear e, na maior parte do tempo, todos estes “problemas” estavam presentes juntamente, porém com foco maior ou menor em algum(s) deles. Não há dúvidas, no entanto, que nos últimos anos, o problema violência se sobressaiu em relação aos demais.

Desde o seu surgimento, há mais de um século (VALLADARES, 2005; ZALUAR; ALVITO, 2004), as favelas sempre foram vistas como uma espécie de quisto que ameaçava a organização social da cidade (MACHADO DA SILVA, 2002). No entanto, os atributos que compõem o conteúdo do que é definido como “o problema favela” modificaram-se significativamente a partir dos anos 1980. A “violência urbana” alterou o lugar das favelas no imaginário da cidade (MACHADO DA SILVA, 2008). Com a expansão do tráfico de drogas, o aumento dos confrontos armados entre diferentes facções criminosas e os conflitos entre esses grupos criminosos e a polícia, houve uma superposição do “problema da segurança” com o “problema das favelas” (...). Como as organizações criminosas se estabeleceram nas favelas cariocas e ali se expandiram, esses territórios passaram a ser vistos “como o valhacouto de criminosos que interrompem, real ou potencialmente, as rotinas que constituem a vida ordinária na cidade” (MACHADO DA SILVA, 2010, p. 297). E as favelas deixaram, conseqüentemente, de ser tematizadas na “linguagem dos direitos” e passaram a ser processadas na “linguagem da violência urbana” (MENEZES, 2015, *apud* COUTO, 2016, p. 72).

A favela passou a ser vista como “*locus* da violência”, pelos moradores das áreas formais da cidade. No entanto, como chama atenção Franco (2014), a violência ali se instalou, somente porque “existe negligência e abandono desses territórios, de modo a

que grupos criminosos armados – o tráfico ou as milícias – acabam por impor a sua própria ordem, seja com a complacência ou com a indiferença do conjunto da cidade” (p. 60). No final da década de 1980 e início de 1990, com a expansão do comércio mundial de cocaína (um produto muito mais “valioso” que a maconha, já bastante difundida até então no Rio de Janeiro) o controle de territórios passou a ser muito mais relevante para as facções criminosas. Elas cresceram e aumentaram significativamente seu armamento bélico. As violentas disputas de facções – com intuito de controlar os territórios mais lucrativos – passaram a ser rotina. A resposta a esta “guerra das facções”, foi a “guerra ao tráfico”, na qual a polícia deveria eliminar seus protagonistas. Na prática, no entanto, acarretava em ainda mais violência. “Os ‘territórios da pobreza’ são tratados como ‘território da violência’. A partir da ‘guerra ao tráfico’, legitima-se a guerra aos espaços populares, o que justifica as incursões militaristas que derramam de forma permanente o sangue dos moradores das favelas” (FRANCO, 2014, p. 74).

As emblemáticas disputas entre facções diferentes pelos territórios mais lucrativos de venda de drogas, bem como os conflitos cada vez mais constantes entre traficantes e as forças policiais, consolidaram a visão das favelas como lócus privilegiado da violência urbana, ou como centro disseminador da mesma. Tal percepção das favelas, captada em discursos oficiais ou em variados meios de comunicação, independentemente da veracidade ou não desta imagem, acabaram por construir uma realidade na qual elas são associadas a um dos principais – se não o principal – problema de segurança pública da cidade do Rio de Janeiro. A "favela" passa a ser o personagem central no discurso da "metáfora da guerra" (COUTO, 2016, p. 73).

A consequência imediata desta “metáfora da guerra” foi a aceitação de “qualquer consequência” (para a população favelada – afinal aquela que, sob esta ótica, tem alguma ligação com o tráfico) como um “dano colateral” em nome de um bem maior – o fim da “guerra” na cidade. Mortes e violações de direitos passaram a serem aceitas e uma gama de serviços públicos deixaram de ser oferecidos (ou oferecidos de forma mais precária) com a justificativa do "terror armado do tráfico". Ocorreu uma perversa “redução da discussão da segurança pública à questão da favela”, em que aparentemente todos os problemas relacionados à segurança da cidade estavam circunscritos nesses locais. Seus habitantes passaram a ser criminalizados, reforçando mutuamente como causa e consequência esta visão de singularidade da favela na segurança (BURGOS et al. 2011, p. 57). “Os moradores das favelas (...) eram identificados se não como traficantes, mas em grande medida, como coniventes com a criminalidade instalada na localidade” (CARVALHO, 2012, p. 173).

Dessa forma, o caráter autoritário e violento da polícia sobre as populações de baixa renda e seus locais de moradia (favelas, morros, conjuntos habitacionais

e posses) são vistos como atos normais, por grande parte da sociedade, dos meios de comunicação e dos agentes responsáveis pela segurança do Estado, reproduzindo o discurso de que bandido e favelado são sinônimos. A "metáfora bélica" ganha apoio de diferentes setores da sociedade e justifica todo o tipo de violência (FERRAZ, 2007-2008, *apud* FRANCO, 2014, p. 95-96).

Mais do que naturalizadas, estas ações de extrema violência e letalidade da polícia nas favelas, passaram a ser vistas como inevitáveis, como única solução possível. As mortes de pessoas ligadas ou não ao tráfico e de policiais foram sendo aceitas como parte da rotina carioca.

A ação das forças de segurança nas favelas cariocas, desde a década de 80, foi marcada por uma lógica bélica crescente. A intenção era reprimir o acesso dos usuários de drogas aos produtos ilegais através da repressão aos traficantes varejistas das favelas. Nesse processo, a violência letal triplicou; aumentou a corrupção policial e do sistema judiciário; o uso de armas de alto calibre se difundiu; aumentou a sensação de insegurança em toda a cidade e as situações de violência policial contra os moradores das favelas; acima de tudo, estabeleceu-se o controle territorial desses espaços por parte dos grupos criminosos. A maior expressão do equívoco: todo esse esforço e perdas derivadas não provocaram impacto algum sobre o comércio de drogas ilegais. Pelo contrário, o Brasil – com destaque para o Rio de Janeiro – se tornou um território de importância no comércio internacional de drogas, como mercado de consumo e como rota do tráfico.

O mais grave de todo o processo assinalado é que a ação bélica das polícias nas favelas e periferias passou a ser naturalizada e vista como inevitável. Do mesmo modo, o imenso número de mortos – de jovens identificados como criminosos; de moradores sem vínculo com o crime e de policiais – passou a ser considerado parte intrínseca à política de repressão indiscriminada ao tráfico de drogas. Um imenso custo de vidas, de perdas econômicas e sociais tornou-se o legado da “guerra às drogas”.

O paradoxo é que, mesmo nesse quadro de perdas, os grupos sociais dominantes continuavam a afirmar a inevitabilidade da estratégia e a importância de que fosse mantida (SILVA, 2010, p. 8).

Ainda que sem resultados eficientes – grande número de mortes de civis e policiais militares e poucas apreensões de armas e drogas nestas incursões –, com manifestações de moradores das favelas, com diversos estudos apontando para a inadequabilidade desta política pautada pelo confronto e com a pressão de organismos internacionais, não houve uma mudança substancial na política de segurança do Rio de Janeiro, até o final de 2008. Como foi visto na seção anterior, houveram algumas tentativas de mudança nesta política de enfrentamento, mas elas foram iniciativas pontuais, isoladas e que não permaneceram por muito tempo. Mesmo tendo atingido alguns resultados positivos, nenhuma delas chegou a ser, de fato, uma política pública consolidada – em grande parte por falta de apoio político institucional.

O Rio de Janeiro conheceu, a partir da década de 1990, várias experiências de policiamento comunitário ou de proximidade. (...)

Embora todas essas iniciativas tenham apresentado alguns resultados positivos, foram desativadas em pouco tempo. Isso aconteceu provavelmente

por serem iniciativas isoladas, muitas vezes dependentes das características pessoais do comandante local ou por terem sido implantadas apenas como balões de ensaio por um batalhão ou outro da Polícia Militar (PM). Em todas, faltou o elemento crucial para converter um experimento isolado em política de segurança ou em nova prática policial consolidada. Faltou o apoio efetivo dos governadores, das equipes à frente da Secretaria Estadual de Segurança, das demais secretarias estaduais e municipais e do próprio comando da PM. (SOARES et al., 2012, p. 35)

Em 2007 o Brasil foi escolhido para sediar a Copa do Mundo de 2014 – ainda estava em aberto as cidades que receberiam os jogos⁷⁹ – e em 2008 o Rio de Janeiro entrou na disputa para receber as Olimpíadas de 2016. A diminuição da violência seria importante para que a cidade carioca pudesse ganhar essas disputas. No final, o Rio venceu as disputas para sediar os eventos esportivos, mas, não conseguiu vencer a violência e pôr fim à guerra do tráfico.

Em junho de 2007 foi realizada, no Complexo do Alemão, uma grande operação que contou com a participação de policiais civis e militares e de soldados da Força Nacional. Era mais uma operação da “guerra às drogas”. Dezenove pessoas foram mortas – das quais a maioria não tinha ligação com o tráfico – dezenas ficaram feridas e houve enorme quantidade de denúncias de abuso policial e violação dos direitos básicos dos moradores. “Desnecessário insistir que tal abordagem é eticamente indefensável e pragmaticamente inoperante” (SENTO-SÉ, 2012, p. 135). Houve uma grande repercussão negativa desta ação e, principalmente por causa do novo cenário de disputa para sediar os eventos esportivos, percebeu-se que deveria ocorrer uma mudança de estratégia na política de segurança. “O fracasso da operação e o imenso repúdio social que gerou demonstraram, de forma cabal, o fracasso do modelo de enfrentamento até então vigente” (SILVA, 2010, p. 9).

Baseado em experiências internacionais, como das cidades de Boston, Medellín e Bogotá, que propuseram propostas inovadoras para lidar com a questão da violência, foi criada a UPP, uma nova política de segurança para as favelas cariocas, designada a mudar a lógica bélica de enfrentamento nestes locais. Em dezembro de 2008 foi inaugurada a primeira UPP no Santa Marta, favela localizada no bairro de Botafogo, na zona sul da cidade. Sua principal diferença em relação à política vigente até o momento era a centralidade na retomada do controle dos territórios pelo Estado, através da ocupação permanente do território pela polícia e a mudança de foco do combate ao tráfico para a

⁷⁹ Em 2007 diversas cidades do Brasil, entre elas o Rio de Janeiro, se candidataram para sediar parte dos jogos da Copa do Mundo que iria ocorrer em 2014. A escolha foi feita em 2008 e o Rio de Janeiro foi uma das vitoriosas. O Rio também foi escolhido para sediar as Olimpíadas de 2016.

retirada das armas. Não se pretendia acabar com o tráfico de drogas, mas sim com o monopólio do poder que os grupos de facções criminosas⁸⁰ exerciam nestes locais, como afirmou o então secretário estadual de segurança pública, José Mariano Beltrame: “não podemos garantir o fim do tráfico de drogas, nem temos essa pretensão. (...) O que queremos quebrar é o paradigma do território controlado por traficantes com armas de guerra” (*apud* RODRIGUES, SIQUEIRA, 2012, p. 10). “As UPPs nunca tiveram como propósito acabar com o tráfico. (...) Onde há consumidor, há fornecedor – é a lei do mercado. Na verdade, minha equipe propôs acabar com o acinte do domínio territorial pelo bandido” (BELTRAME, *apud* COUTO, 2016, p. 82). A percepção era de que as incursões pontuais não só não eram eficientes para o combate ao tráfico (apesar de ser essa a sua justificativa) como também geravam violência para a população. A UPP pretendia “levar a paz” às favelas onde antes prevalecia a “guerra”, “na qual, diga-se de passagem, a polícia sempre teve participação ativa” (FRANCO, 2014, p. 74). Houve uma grande guinada na orientação em relação à forma de agir da polícia. A preservação da vida da população virou prioridade e, portanto, o enfrentamento passou a ser evitado ao máximo. Para não acontecer confrontos armados, a polícia avisava a data em que iria ocorrer a ocupação da favela e tolerava as fugas de bandidos ou mesmo a “permanência relativamente pacífica daquelas pessoas que tenham algum tipo de ligação com o tráfico, mas que não tenham nenhuma anotação criminal ou judicial por essa atividade” (RODRIGUES, SIQUEIRA, 2012, p. 16). O então coordenador geral de polícia pacificadora, Coronel Rogério Seabra, reiterou esta orientação:

Minha função não é prender bandido. Minha função é liberar as pessoas. Prender bandido aqui é depois. Meu objetivo aqui é liberar as pessoas do jugo do tráfico, da violência. Garantir o direito à vida. Preservar a vida de verdade. (...) ‘Filosofia de UPP’ é o resgate da filosofia que deve permear sempre a conduta de qualquer Polícia, de qualquer agência policial, em qualquer lugar do mundo: preservar vidas e liberdade. E isso é o ponto crucial para a UPP. E isso é para nós uma filosofia de trabalho e uma prática incessante, uma busca incessante de que isso seja a prática cotidiana dos nossos policiais (SEABRA, 2012, p. 136).

Com a criação da UPP, mais um desafio estava posto: o de conseguir mudar a relação da polícia com os moradores de favelas, marcadas por desconfianças mútuas ao longo de muitos anos. Era preciso, portanto, mudar a postura dos policiais. “Nesse sentido, as UPPs são também uma experiência de “pacificação” da própria polícia” (HENRIQUES, RAMOS, 2011, p.2). Para tanto, decidiu-se que os PMs que atuavam nas

⁸⁰ As UPPs foram instaladas em locais que antes eram controlados, com o uso de forte armamento bélico, por facções de narcotraficantes ou, como no caso do Batan, por um grupo de milícia.

UPPs seriam aqueles recém ingressos na corporação – estariam assim livres de “vícios” em relação à truculência ou corrupção. Foi estabelecida uma formação diferenciada para eles, com aulas de direitos humanos e de policiamento comunitário. O uniforme utilizado pelos policiais de UPP era diferente daquele usado pelos demais policiais lotados nos batalhões, como tentativa de materializar o simbolismo destas mudanças na imagem da polícia. Como mais uma forma de incentivar a legitimidade do programa pelos próprios policiais, foi estabelecida uma gratificação de R\$500 para aqueles lotados em áreas de UPP. Ocorreu “uma louvável mudança de *procedimento* na orientação oficial (não tanto na substância da política de segurança), cujo principal ponto é a tentativa de inculcar nos contingentes que operam as UPPs disposições de uma relação civilizada com a população moradora do local” (MACHADO DA SILVA, 2010, p.2). Como parte desta tentativa de impulsionar esta nova forma de atuação da polícia, também foram escolhidos policiais mais jovens para comandar as UPPs, geralmente capitães, que na carreira tradicional estariam ocupando cargos mais burocráticos nos batalhões. Sem dúvida o reconhecimento da existência de “vícios” policiais foi muito importante. No entanto, os policiais novos também passavam a ser integrantes desta corporação cheia de “vícios”⁸¹. Além disso, não havia qualquer garantia quanto à “moral” destes novos integrantes.

A expectativa é que os policiais novos não carreguem os mesmos “vícios” e seriam, portanto, mais propícios à assimilação das práticas de policiamento das UPPs que são distintas dos padrões tradicionais. Do ponto de vista cultural, parece razoável que o policial novo seja mais capaz de internalizar procedimentos e princípios que sejam mais condizentes com o trabalho policial como prestação de serviço público, em vez de atividade repressiva com foco no combate. Do ponto de vista operacional, porém, não há garantias de que o policial novo estará imune aos “vícios” implicados nas dinâmicas de corrupção. Inversamente àquilo que Cícero acreditava em Roma, a lógica de recrutamento de policiais para as UPPs indica que não é preciso mudar o Senado, apenas os senadores (RODRIGUES, SIQUEIRA, 2012, p. 25-26).

A UPP foi prevista para ocorrer em quatro etapas:

I - INTERVENÇÃO TÁTICA - Primeira etapa, em que são deflagradas ações táticas, preferencialmente pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), pelo Batalhão de Polícia de Choque (BPChoque) e por efetivos deslocados dos CPA (Comando de Policiamento de Área), com o objetivo de recuperar o controle estatal sobre áreas ilegalmente subjugadas por grupos criminosos ostensivamente armados.

⁸¹ Este reconhecimento dos vícios e tentativa de corrigi-los chegou a ser visto como um possível primeiro passo para uma mudança maior, de mais longo prazo, em toda a corporação, como aponta Machado da Silva (2010) “No longo prazo, porém, aquela orientação, que tem sido amplamente divulgada, pode contribuir para uma mudança na cultura policial, que todos sabemos ser autoritária, violenta e um tantinho paranóica quanto à moral nos territórios da pobreza – exceto, é claro, a dos pobres tornados policiais” (p.2).

II - ESTABILIZAÇÃO - Momento em que são intercaladas ações de intervenção tática e ações de cerco da área delimitada, antecedendo o momento de implementação da futura UPP.

III - IMPLANTAÇÃO DA UPP - Ocorre quando policiais militares especialmente capacitados para o exercício da polícia de proximidade chegam definitivamente à comunidade contemplada pelo programa de pacificação, preparando-a para a entrada de outros serviços públicos e privados que possibilitem sua reintegração à sociedade democrática. Para tanto, a UPP contará com efetivo e condições de trabalho necessárias ao adequado cumprimento de sua missão.

IV - AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO - Nesse momento, tanto as ações de “polícia pacificadora”, quanto as de outros atores prestadores de serviços públicos e privados nas comunidades onde foi instalada a UPP, passam a ser avaliados sistematicamente com foco nos objetivos, sempre no intuito do aprimoramento do programa (Decreto nº42.787 de 6 de janeiro de 2011).

A primeira etapa é a de “retomada do território” pelo Estado. Como a estratégia adotada foi anunciar a entrada destas tropas, de um modo geral não há enfrentamento⁸². São realizadas buscas para tentar encontrar drogas e armas e prender pessoas que estejam com mandato de prisão, “ou seja ‘limpar’ o terreno para a entrada da futura unidade de policiamento” (CARVALHO, 2012, p. 176). Desde sua entrada, a polícia não sai mais do território. O segundo momento é, então, marcado por ações que visem garantir o controle territorial. A implantação da UPP propriamente ocorre na terceira etapa, quando os policiais treinados especificamente para atuarem nestas áreas passam a estar diariamente presentes, não só nas sedes das UPPs, mas, principalmente, andando pelas ruas fazendo rondas. A partir deste momento se estabelece a nova forma de atuação da polícia, baseado em policiamento comunitário/ de proximidade⁸³. Esta forma de policiamento pressupõe um bom relacionamento entre polícia e moradores e, também, a participação destes – não só como “informantes” sobre possíveis crimes e criminosos – mas, principalmente, como colaboradores para o desenvolvimento da própria atuação policial. A quarta e última etapa é o momento de realização de avaliação e monitoramento da UPP, com intuito de entender seus pontos positivos, negativos e principais desafios a serem enfrentados para sua melhor consolidação.

Para além da “devolução da paz” aos territórios, a UPP também previa, até mesmo como elemento necessário para sua consolidação, o desenvolvimento econômico e social

⁸² As primeiras ocupações ainda se basearam na “surpresa”, mas logo foi alterada a estratégia, para que se evitasse ao máximo a possibilidade de confrontos.

⁸³ Há uma certa ambiguidade sobre a UPP ser baseada em policiamento comunitário ou policiamento de proximidade. Os decretos apresentam ambos os termos – e ainda policiamento de pacificação. Mas levando em consideração que uma das principais características do policiamento comunitário é a ativa participação da população para a construção da política, bem como sua descentralização – que não ocorreram na prática na UPP – sua prática acaba sendo mais próximo ao policiamento de proximidade.

destes locais. Pretendia-se a “integração” das favelas aos bairros do seu entorno e à cidade como um todo. Os objetivos da UPP, de acordo com o decreto que a regulamentou, são:

- 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 (Decreto nº42.787 de 6 de janeiro de 2011).

Pressupunha-se que com a “pacificação do território”, a partir da expulsão dos grupos armados que os controlavam, seria possível que o Estado democrático de direito também existisse nestes locais, assim como em outras áreas da cidade. Desta forma, seria possível garantir as demais políticas públicas, especialmente as sociais. Era necessário expurgar a visão de favela como *locus* da violência e da marginalidade. A segurança foi posta como condição básica para o desenvolvimento local social e econômico: “para que isso [desenvolvimento] aconteça é preciso haver condições mínimas de segurança, que garantam a liberdade de ir e vir dos indivíduos” (NUNES, 2013, p. 84). A ocupação policial seria então somente o ponto de partida para diversas ações conjuntas de integração e desenvolvimento local, a partir de três eixos: a realização de um pacto entre o Estado, as instituições locais e os moradores para o estabelecimento de normas sobre o uso e regulação do espaço nas favelas; “a oferta de serviços e equipamentos urbanos a qual os residentes nas favelas não tiveram direito, historicamente; e a construção de um projeto integrado de desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental que garantisse a inserção plena da favela ao conjunto da cidade” (SILVA, 2014, p.1). Vale lembrar, contudo, como aponta Henriques (2012) que o Estado não estava completamente ausente destes territórios – antes da pacificação já havia uma série de equipamentos públicos, principalmente de saúde e educação, como também oferecimento de alguns serviços urbanos⁸⁴. No entanto, de um modo geral, a qualidade destes serviços não se assemelhava às demais áreas da cidade. Não se pode dizer que a violência era a única responsável por tais disparidades – realmente, de um modo geral, as favelas não fazem parte das áreas de “prioridade” de atuação do poder público –, mas ela contribui ainda mais para estas desigualdades. “O serviço foi precarizado, não é realizado com qualidade, sobretudo, com a desigualdade que existe e com a situação de gigantesca violência nas áreas populares” (HENRIQUES, 2012, p. 152). Por diversas vezes escolas e postos de saúde não abriram ou interromperam seu funcionamento por causa dos tiroteios, deixando

⁸⁴ Como vimos na seção anterior, houveram alguns programas de urbanização de favelas antes da existência das UPPs.

alunos sem aulas e pacientes sem atendimento. Não há dúvidas, portanto, que a violência impacte negativamente os serviços públicos. “A pré-condição da ação pública efetiva é a política de segurança. Retirar o manto das armas é pré-condição para a construção de uma política pública de qualidade que enfrente a dívida social agravada pelo contexto da violência” (HENRIQUES, 2012, p. 153). A segurança é essencial, mas é apenas o primeiro passo para garantir um ganho de cidadania e melhora na qualidade de vida de seus moradores. O “segundo passo”, que seria a implementação das políticas sociais, além de constar como parte dos objetivos do programa, já era percebido como importante para grande parte da sociedade, – como pode ser visto em matéria no editorial do jornal *O Globo*, reproduzido parcialmente abaixo –, e também era falado repetidamente pelo então secretário de segurança - um dos idealizadores da UPP:

“De fato, é fundamental que o poder público tenha uma política que assegure a retomada definitiva para a cidadania das comunidades antes subjugadas pelo crime. Para tanto, é essencial que o Estado se mostre presente com programas perenes de inclusão social, e não apenas com seu braço coercitivo. As UPPs têm a função pontual de sufocar o tráfico de drogas e acabar com a venda de ‘proteção’ aos moradores, mas a elas deve se seguir a implantação de serviços públicos – tudo como uma política de Estado e não apenas como projetos conjunturais de governo” (*O Globo*, 28 de fevereiro de 2010 *apud* MACHADO DA SILVA, 2010, p. 4).

Nada sobrevive só com segurança. Não será um policial com um fuzil, na entrada de uma favela, que vai segurar, se lá dentro das comunidades as coisas não funcionarem. É hora de investimentos sociais. Se não houver investimentos maciços na dignidade dos cidadãos, na geração de perspectivas para aquelas pessoas, não digo que o programa vá dar errado, mas não é a polícia que vai garantir o sucesso de tudo isso. A UPP criou um ambiente para a sociedade começar a pagar a dívida que todos temos com essas áreas até então excluídas. O sucesso do projeto depende de investimentos maciços (BELTRAME *apud* FRANCO 2014, p. 75).

A UPP é uma política de segurança pública desenhada especificamente para algumas áreas da cidade – as favelas⁸⁵. “As UPPs, diferentemente de outras experiências de redução da violência, não correspondem a um amplo programa de prevenção policial da criminalidade em todo o território urbano, mas a um processo específico de retomada de territórios controlados por criminosos” (HENRIQUES, RAMOS, 2011, p.2). É possível compreender que ele é uma política setorial com recorte territorial, ou, ainda, uma política territorial, que se utiliza do território como meio. “Seu objetivo é a retomada de territórios sob domínio de gangues criminosas armadas que lá estiveram por tanto tempo que se enraizaram na cultura local e foram naturalizados na percepção que o resto da cidade tem dessas áreas” (HENRIQUES, RAMOS, 2011, p.2). A escolha desta

⁸⁵ Na realidade o objetivo não era abranger todas as favelas, mas chegar a 40 UPPs até o final de 2014.

delimitação parte da percepção de que a situação da violência nestes locais era periclitante⁸⁶ e, portanto, deveria ser prioridade atuar ali. Por mais que houvessem questões de segurança em outras áreas da cidade, como nos bairros do entorno destas favelas, eram de natureza bastante diferentes. A situação nas favelas era completamente peculiar, pois ali havia o domínio do território por grupos criminosos altamente armados que cerceavam um dos direitos mais básicos de seus moradores: o direito de ir vir⁸⁷. A vida dos habitantes das favelas estava constantemente em risco com os inesperados e corriqueiros tiroteios⁸⁸. Para tentar mudar de vez esta situação, se percebeu a necessidade de uma nova política de segurança, que deveria ser voltada prioritariamente para estes territórios. Sem dúvida, a adoção do policiamento comunitário, ou de proximidade, seria uma alternativa para a cidade como um todo, mas era necessário otimizar recursos, priorizando as áreas mais vulneráveis. No entanto, apesar da UPP ser uma política setorial específica, ela também previa uma “complementação” de ações de outros setores para esses mesmos territórios. Não fazia parte exatamente do seu escopo, mas ela já previa novas políticas como um desdobramento de sua implementação. O desenvolvimento local integrado já estava previsto em sua concepção. Assim, é possível dizer que, de certa forma, a UPP apesar de, *per se*, abordar o território como meio, apresentava uma perspectiva do território como fim.

Ocorreram iniciativas dos policiais das UPPs em promover cursos, principalmente esportivos, como futebol e judô, para crianças moradoras destes locais. Estas iniciativas visavam promover uma aproximação entre os moradores e os policiais e, também, interceptar a dinâmica de cooptação das crianças pelo tráfico. No entanto, além destas ações não serem institucionalizadas e acabarem dependendo da vontade do capitão de cada UPP, elas “desvirtuavam” o papel dos policiais, que para poderem participar destes projetos tinham que deixar, momentaneamente, sua função de polícia. Elas também não seriam suficientes para promover o desenvolvimento socioeconômico previsto e desejado. Com o intuito de complementar e consolidar o “processo de pacificação”, promover a coordenação e a integração das ações sociais, promover a cidadania e o

⁸⁶ Como já apontado ao longo do capítulo, a política de segurança vigente tinha grandes responsabilidades por essa situação da violência.

⁸⁷ Há, no entanto, muitas críticas em relação às escolhas das favelas que receberam as UPPs. Em sua maioria elas estavam localizadas nos bairros mais nobres da cidade ou próximas aos locais dos eventos esportivos. A escolha não priorizou o índice de violência e criminalidade dentre as favelas ou seu entorno.

⁸⁸ Uma vez mais, vale ressaltar que esses tiroteios ocorriam entre diferentes facções criminosas, mas, também, entre elas e a polícia.

desenvolvimento econômico e social desses territórios e contribuir para efetivar a integração dessas áreas ao conjunto da cidade, foi criado o programa UPP Social.

A consolidação da UPP contou com o envolvimento de vários órgãos públicos e atores da sociedade. Foi fruto da parceria dos três níveis de governo. Além da polícia militar e civil do estado do Rio de Janeiro, da força de segurança nacional e do Instituto de Segurança Pública (ISP), o projeto envolveu diversos acadêmicos especialistas em segurança pública, empresários, ONGs, mídia e, de um modo geral, recebeu, também, forte apoio da sociedade⁸⁹. “Ter sido capaz de reunir atores estratégicos, pactuados em torno de um mesmo objetivo, foi apontado como sendo um elemento fundamental para o avanço da UPP na cidade do Rio de Janeiro” (NUNES, 2013, p. 79).

Trata-se de um projeto governamental, com apoio de diversos órgãos estaduais e implantado em grande escala, não como experimento pontual. Condições que, somadas à imprescindível participação da população das comunidades incluídas e do asfalto, com o desenvolvimento integrado de outras intervenções sociais e com mecanismos de monitoramento, controle e avaliação, poderão assegurar, pela primeira vez, a sustentabilidade de uma política de segurança voltada especificamente para as favelas (SOARES et al. 2012, p. 35).

A necessidade das parcerias era vista como central para o projeto das UPPs. Não apenas no que tange às demais iniciativas de desenvolvimento socioeconômico, prestação de serviços públicos e privados, mas, também, para colocar em prática a própria iniciativa da polícia. O custo do programa não era baixo: contratação de diversos novos policiais, compra de viaturas, e materiais de trabalho, como computadores, armamento, uniforme, coletes à prova de balas, construção de sedes para as UPPs, etc. O estado não possuía todos os recursos necessários para sua implementação. Assim, foi criado o Fundo das UPPs em que algumas grandes empresas ajudavam a financiar estes gastos.

A UPP chegou acompanhada de grandes expectativas da sociedade – incluindo moradores das favelas, moradores “do asfalto”, gestores públicos, empresários e mídia. De certa forma, ela virou uma “panaceia” para os principais problemas da cidade do Rio de Janeiro. No entanto, o funcionamento da UPP não ocorreu, exatamente, conforme o esperado. Mesmo não sendo a UPP a questão central dessa tese, vale a pena apontar aqui, ainda que rapidamente, alguns dos seus principais aspectos positivos e negativos.

⁸⁹ De certa forma, é possível dizer que indiretamente a Federação Internacional de Futebol (FIFA) e o Comitê Olímpico Internacional (COI) também estiveram envolvidos na implementação da UPP, já que a resolução da questão da segurança era central para a escolha do Rio de Janeiro como cidade sede dos eventos esportivos.

A interrupção dos tiroteios nas comunidades foi, sem dúvida, o ponto alto das UPPs⁹⁰ cuja mais importante consequência foi preservar vidas e garantir o direito de ir e vir. Indiretamente a interrupção dos tiroteios também contribuiu para diminuir o preconceito sobre estes territórios e melhorar a autoestima da sua população⁹¹. Muitos moradores relataram que depois das UPPs eles passaram a receber visitas de amigos que moravam fora da favela e que antes tinham receio de adentrá-la. Isso também gerou um aquecimento da economia local – muitos bares e restaurantes passaram a atrair “turistas”.

Outro ponto que merece destaque foi o empenho dos comandantes das UPPs, a maioria deles, capitães. De um modo geral eram entusiastas da iniciativa e torciam para que ela desse certo⁹². Entretanto, muitos foram os problemas com a corporação. Apesar da tentativa de mudança da postura dos policiais, não foi implementada uma instância de controle na corporação. Diante dessa ausência de uma instância de controle, tudo acabou ficando muito centralizado e personificado na figura do comandante. Enquanto alguns comandantes eram rígidos em relação aos policiais que continuavam agindo com brutalidade, outros acabavam sendo mais tolerantes – e diversos casos de abusos continuaram sendo relatados. Na verdade, até mesmo dentro de uma mesma UPP, era percebido um tratamento diferenciado, variando de acordo com a equipe que estava de plantão num determinado dia. Cabe ainda destacar que os policiais passaram a exercer papéis que, a priori, não eram de sua responsabilidade – como regular sobre o funcionamento de *vans* e mototáxis, decidir sobre a realização de baile funk, de festas e reuniões particulares, solucionar problemas de falta de luz, etc. Assim, o comandante da UPP virou uma espécie de “síndico” da favela, personificando uma nova figura de “dono do território”. Após algum tempo, casos de corrupção policial, inclusive de comandantes, começaram a surgir, gerando uma grande desconfiança da população e enfraquecendo sua cumplicidade em relação ao programa⁹³. Os espaços de diálogo também não foram

⁹⁰ Vale apenas ressaltar que em algumas UPPs as trocas de tiros não chegaram realmente a findar. Também, com sua rápida expansão, alguns territórios que estavam com os tiroteios estancados voltaram a ter episódios de trocas de tiros.

⁹¹ A diminuição da forte associação que era feita, até então, entre a favela e, conseqüentemente, entre a cidade e a violência teve impacto simbólico não só para os moradores das áreas de UPPs, mas para toda a cidade. Houve um resgate da antiga marca “cidade maravilhosa”.

⁹² Vale lembrar, no entanto, que ocorreram vários casos de corrupção, desvios de conduta e envolvimento com traficantes por parte de alguns comandantes das UPPs.

⁹³ A construção da relação de confiança entre moradores de favelas e policiais não era tarefa simples. Para além de todo o desgaste da própria relação entre esses atores, muitos moradores tinham receio de que a UPP não durasse muito tempo e, com isso, temiam retaliações dos integrantes das facções quando estes voltassem a comandar a favela. Casos de ligação de policiais com grupos de criminosos reiteravam essa desconfiança dos moradores e acabavam enfraquecendo ainda mais esta reconstrução da relação com os demais policiais da UPP e com o programa em geral.

implantados igualmente nas diferentes UPPs e, mesmo naquelas em que havia uma rotina de reuniões, muitas vezes o tema da segurança e dos abusos policiais eram vetados da discussão. Diferentemente dos capitães, muitos praças não ficaram satisfeitos por terem sido alocados nas UPPs. Achavam que as suas condições de trabalho eram piores do que em um batalhão tradicional. A infraestrutura era precária, com algumas sedes das UPPs funcionando de forma improvisada dentro de contêineres. Como parte do trabalho era ao ar livre, eles ficavam muito tempo em pé ou andando por muito tempo no sol e, por estarem longe das sedes, recorrentemente tinham dificuldade em encontrar locais para utilizar o banheiro e até para beber água. Por outro lado, como tinham a visão da polícia como um órgão de combate e de enfrentamento, não reconheciam o trabalho da UPP como um trabalho de polícia.

A expansão das UPPs acabou ocorrendo de forma rápida e sem que tivesse ocorrido estudos e avaliações para tal. Assim, diversas questões que poderiam ter sido melhoradas, não foram. Mais do que isso, com a rápida expansão, mais problemas acabaram surgindo, tanto nas novas UPPs, quanto naquelas que já estavam consolidadas. Priorizou-se a escala em detrimento da qualidade. O critério de escolha das favelas que receberiam as UPPs não era divulgado previamente, por ser considerado parte da estratégia do programa. No entanto, analisando o mapa das favelas que receberam o programa, pode-se perceber que estavam localizadas nas áreas nobres da cidade e no entorno dos locais onde seriam realizados os eventos esportivos, a Copa e as Olimpíadas. Com a queda na violência e “desestigmatização” daqueles territórios – principalmente aqueles localizados nas regiões mais nobres da cidade – houve uma grande valorização das áreas das favelas acompanhado de aumento do custo de vida⁹⁴ sem necessariamente ter havido um aumento das receitas dos moradores locais. Havia, portanto, um grande receio dos moradores das favelas de que com a UPP acabasse acontecendo uma “remoção branca”⁹⁵. Outro grande receio da população era de que a UPP (e demais iniciativas que

⁹⁴ Para além do aumento do valor do aluguel, devido à valorização da região, após a chegada das UPPs houve uma tentativa de regularizar os serviços prestados nas favelas: combate aos “gatos de luz”, ao “gatonet”, cobrança de taxa de iluminação pública, etc. Os moradores ponderam que esta cobrança poderia ser feita através de uma “tarifa social”, ou de alguma forma progressiva, para que eles pudessem se reorganizar – afinal, de uma hora para outra, as contas aumentaram muito. Além disso, há diversos relatos de cobranças abusivas, não só com valores irrealistas, como, por exemplo, de taxa de iluminação pública em ruas onde não há a prestação do serviço.

⁹⁵ Há diversos casos de antigos moradores “do asfalto” de classe média que foram morar ou empreender nas favelas, principalmente as da zona sul. Elas ficam muito próximas às áreas mais valorizadas da cidade, porém com um preço bem inferior aos seus bairros circunvizinhos. O Vidigal é um dos maiores exemplos dessa “nova ocupação”. Além de vários novos moradores, brasileiros e estrangeiros, no alto do morro foi

a acompanhavam) fosse também passageira, com duração somente até a realização dos eventos esportivos – assim como diversos outros programas e políticas públicas voltadas para estes territórios que já haviam sido interrompidos sem realizar o que tinham proposto⁹⁶. Além disso, pode-se dizer que a UPP promovia uma nova desigualdade pelos territórios da cidade – afinal não foram todas as áreas mais vulneráveis que receberam o programa e seus desdobramentos.

1.4 Pensando a UPP Social como política territorial

Com a implantação das UPPs, muitos foram os clamores pela “entrada do social” nas favelas “pacificadas”. Moradores das favelas “recém pacificadas”, acadêmicos, alguns políticos e a sociedade em geral pediam por investimentos sociais nestes territórios. Como foi visto na seção anterior, era objetivo da própria política de segurança “devolver à população local a paz e a tranqüilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico” (Decreto nº42.787 de 6 de janeiro de 2011). O então secretário de segurança, Beltrame, deu inúmeras declarações falando sobre a necessidade do social nestes territórios:

entrar na favela e ficar não vale somente para a polícia. A polícia não vai resolver. Tem que o Estado vir atrás. (...) Depois de a polícia ocupar, é preciso que chegue o serviço público a esses locais. O Estado, o município e a União têm de fazer o seu papel”, afirmou. “Caso contrário, não culpem o secretário de segurança” (O Estado de São Paulo, 08/11/2010)⁹⁷.

O que estamos fazendo é nos colocando lá para que o resto dos atores façam seus papéis que nunca fizeram. Só que antes tinham a desculpa de que o tráfico não deixava subir (Veja, 16/03/2013)⁹⁸.

É assim, mais polícia, mais polícia e mais polícia. Porém, mais polícia, mais polícia não resolve o problema. As pessoas, na verdade, querem um policial para chamar de seu (...). Deve ser um conjunto. Mudar estruturas que permitam uma vida melhor para a juventude. No Rio de Janeiro, por exemplo, existem lugares sem esgoto, sem água e onde a luz é o que chamamos de 'gato' (UOL notícias, 27/03/2014)⁹⁹.

A questão que temos aqui não é só de segurança pública. É uma comunidade que está abandonada, com lixo e com córrego precisando de dragagem. É

construído um hotel de luxo e um bar de uma famosa rede carioca – ambos com preços inacessíveis aos antigos moradores locais.

⁹⁶ Houve um *mix* de esperança e desilusão dos moradores das favelas que receberam as UPPs. Esta descrença no poder público além de ser problemática por si só, também implicava em uma maior dificuldade de relacionamento da população com a polícia, pois os moradores tinham receio de uma retaliação dos criminosos no momento que a UPP acabasse e eles retomassem os territórios.

⁹⁷ Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/noticias/geral,beltrame-so-upp-nao-resolve-estado-tem-de-agir-junto,636814>>

⁹⁸ Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/a-sociedade-nao-gosta-da-policia-diz-beltrame/>>

⁹⁹ Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2014/03/27/mais-policia-nao-resolve-o-problema-da-seguranca-publica-diz-beltrame.htm>>

preciso um projeto habitacional. Feita a ambiência de segurança, espero que outras ações dos governos municipal, estadual, da União e da iniciativa privada entrem (O GLOBO, 29/01/2009, p.11, *apud* COUTO, 2016).

Este grande clamor pela “entrada do social” nestas favelas deve-se, em grande parte, a um certo “mito do Estado ausente”. Mas o Estado não estava completamente ausente destas localidades. Haviam, por exemplo, creches, escolas e postos de saúde localizados não só no entorno das favelas, mas, também, em seu interior. Uma grande variedade de projetos eram oferecidos. No entanto, isso não significa dizer que “o social” destes territórios estava completamente amparado. Realmente havia diversas ausências e quando o Estado se fazia presente, a qualidade dos serviços ofertados deixava muito a desejar. Conforme afirma Ricardo Henriques, “temos que lembrar que parte da alegoria da cidade partida decorre do fato de a política pública também ser partida. Tem política pública de primeiro e de segundo grau, de primeira e de segunda categoria” (HENRIQUES, 2012, p. 156). Além do serviço precarizado, a violência contribuía para esse cenário, pois ali “as regras eram ditadas por grupos criminosos, que interferiam no funcionamento da maioria dos serviços urbanos públicos ou privados” (HENRIQUES, RAMOS, 2011, p. 3). Era recorrente serviços serem interrompidos em decorrência das trocas de tiros no local. Na realidade, há uma grande gama de projetos públicos¹⁰⁰ – sem falar das iniciativas de ONGs – que são oferecidos nestas localidades. No entanto, eles são, na maioria das vezes, descoordenados, com sobreposições e “ausências” além de apresentarem uma grande descontinuidade. Somado a este cenário, a incapacidade em relação ao exercício do monopólio da força pelo Estado nestas favelas corrobora este senso comum de ausência do Estado.

De fato, as favelas cariocas constituem um caso paradoxal de “ausência” do Estado e “presença” não coordenada de centenas de projetos, muitas vezes desenhados para compensar a fragilidade das políticas públicas (...) nas favelas cariocas que receberam UPPs, a “ausência do Estado” expressa duplamente a ideia de displicência em relação à oferta de infraestrutura e bens públicos fartos e de boa qualidade e a falha na essência da função do Estado, o monopólio da força.

Portanto, se a ideia de que “faltam” projetos sociais nas favelas não é precisa – pois eles são muitos e quase sempre convivem de maneira caótica – por outro lado, é real a constatação sobre a descontinuidade, a fragmentação e a baixa qualidade das políticas e serviços públicos à disposição daquelas populações.

¹⁰⁰ “Em setembro de 2010, o economista Ricardo Paes de Barros coordenou um levantamento realizado a pedido da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos e mapeou 132 projetos em desenvolvimento em favelas cariocas, por iniciativa de Secretarias do Município, do Estado ou do Governo Federal. Esses projetos foram classificados em ações relacionadas à consolidação da pacificação e ações de desenvolvimento social. Dentro de alguns eixos foram identificados dezenas de projetos, por exemplo Desenvolvimento Humano (85), Inclusão Produtiva (27) ou Superação da Violência Juvenil (14). É importante observar que esse levantamento abarca apenas projetos no âmbito governamental e não incluem as ações de centenas de ONGs que hoje atuam em favelas do Rio” (HENRIQUES, RAMOS, 2011, p.8).

Quando se coloca o território em foco, e não apenas as populações (crianças, idosos etc.), o panorama de descoordenação se apresenta ainda mais agravado. Verifica-se sobreposição de ações, em que os gestores de umas desconhecem o que as outras fazem, ignoram o público alvo atendido das outras ações simultâneas e não se coordenam de modo a produzir uma cobertura adequada a todo o território: há áreas ou setores ou famílias a quem se oferta programas similares e áreas totalmente descobertas por qualquer programa (HENRIQUES, RAMOS, 2011, p. 8).

A grande fragmentação das políticas e projetos, sua sobreposição e descontinuidade diminuem a sua eficácia e são, portanto, a explicação para este paradoxo de grande oferta de projetos sociais e, ao mesmo tempo, forte deficiência de políticas públicas. Deste modo, não seria simplesmente a oferta de novos projetos sociais que iria mudar este cenário. Seria necessário romper este ciclo de fragmentação, sobreposição e descontinuidade.

No início do programa, logo após a implantação da UPP, foram os próprios policiais que, de certa forma, assumiram a responsabilidade pela provisão de alguns serviços e de políticas sociais. Eles davam aulas, organizavam projetos, principalmente de esportes, como também recebiam pedidos avulsos para conseguir que consertassem um esgoto vazando ou o religamento da luz, recebiam pedidos para conseguir vaga para filhos em escolas mais próximas, autorização para fazer festas, etc. Além de implicar numa sobrecarga de trabalho para os policiais, (que faziam atividades que não eram de sua alçada – a segurança pública), corria-se o risco de uma militarização do cotidiano dos moradores destas favelas, com um poder exacerbado da polícia e mais ainda do comandante das UPPs. Esta preocupação perpassava “grupo de moradores ligados à ONGs de direitos humanos, que criticaram sua [do comandante da UPP] mediação por reforçar a militarização da interlocução entre moradores e poder público” (ROCHA, 2014, p. 20). “Havia claramente o temor de que todos os serviços públicos passassem a ser intermediados pela UPP e, nesse sentido, que seus comandantes substituíssem lideranças locais” (COUTO, 2016, p.250). Além disso, este modo operante acabava reforçando exatamente as questões que deveriam ser combatidas de fragmentação e não institucionalização das políticas sociais.

Há grande consenso de que políticas de segurança em locais caracterizados historicamente por altos índices de violência devem ser desenvolvidas juntamente com políticas sociais. Esta ideia, que não é exatamente nenhuma novidade, consegue promover uma unidade em setores muito distintos da sociedade, como agentes públicos, pesquisadores, parte conservadora da classe média, autoridades policiais, líderes

comunitários e ativistas dos direitos humanos. Diversos programas de prevenção à violência que combinam ações de segurança pública com intervenção social foram implementados em diferentes contextos e lugares¹⁰¹, além do já mencionado Mutirão pela Paz, na favela da Vila Pereira da Silva, no Rio de Janeiro (HENRIQUES, RAMOS, 2011; ROCHA, 2014).

A partir deste contexto, de complementar a ação policial, e com o objetivo principal de consolidação da política de pacificação e do controle territorial pelo Estado foi criada em 2010 a UPP Social, no âmbito da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) do governo do estado do Rio de Janeiro¹⁰², sob o comando de Ricardo Henriques. A ideia era um programa que complementasse a UPP, atuando de forma concomitante e em parceria com ela. De acordo com um dos coordenadores da UPP Social, ela “foi pensada para estar muito próxima da UPP: valorizar o trabalho da polícia, fortalecendo sua permanência no território, ‘desafogar’ a polícia” (NUNES, 2013 p. 119). A UPP Social foi pensada como uma política vinculada à UPP, pretendendo ser seu viés social e direcionada para operar nos territórios específicos de atuação desta.

- que a manutenção das comunidades já pacificadas requer a presença do Estado não só executando ações de segurança pública, mas também executando políticas sociais; e

- que a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos necessitará, também, de uma equipe especializada e tecnicamente adaptada para a execução de projetos e programas concernentes à consolidação do controle territorial e da pacificação, à promoção da cidadania e do desenvolvimento social e à integração plena das comunidades pacificadas por Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) ao conjunto da cidade do Rio de Janeiro.

DECRETA:

Art. 1º - Fica criado, na estrutura da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, o Programa “UPP Social” para a execução de ações especiais de promoção do desenvolvimento social em áreas pacificadas por Unidades de Polícia Pacificadora – UPP (Decreto nº 42.727, de 30 de novembro de 2010).

¹⁰¹ “No Brasil, entre os mais conhecidos estão o Programa de Redução de Homicídios de Diadema, o Programa Fica Vivo da região metropolitana de Belo Horizonte e o Pacto Pela Vida de Pernambuco. Nos EUA, além da experiência de Nova York, o projeto Ceasefire, do Boston Gun Project’s inspirou iniciativas em diversas cidades. Na década de 2000, programas municipais desenvolvidos separadamente em Bogotá e Medellín se tornaram referências conhecidas no Brasil” (HENRIQUES, RAMOS, 2011, p.1).

¹⁰² A UPP Social foi criada para ser um “complemento” à nova política de segurança para as áreas de favela do Rio de Janeiro. Foi gestada sob a mesma esfera que as UPPs – o governo do estado. Como era uma política que pretendia promover a integração e coordenação das ações nos territórios, a UPP Social deveria ter parceria com a prefeitura e com o governo federal, mas não existia um “pacto formal” de cooperação entre as esferas relativo a sua atuação.

O novo programa deveria atuar nas favelas “pacificadas” no sentido de promover a cidadania, o desenvolvimento econômico e contribuir para a integração das favelas com o restante da cidade.

optou-se por um programa cujo objetivo principal fosse a consolidação do controle territorial e a pacificação nas áreas das Unidades de Polícia Pacificadora; e não um programa geral de combate à pobreza e às desigualdades. Também pelas mesmas razões, o programa foi desenhado de forma a atuar de modo integrado com os objetivos da ação policial. Assim, a UPP Social tem como centro o processo de pacificação. Coordenada a partir de uma área governamental distinta da área que comanda a polícia (...) a UPP Social foi desenhada para dar sustentabilidade à pacificação, promover a cidadania e o desenvolvimento socioeconômico nessas áreas e finalmente contribuir para efetivar a integração dessas áreas ao conjunto da cidade (HENRIQUES, RAMOS, 2011, p. 3).

O principal ponto de partida para a concepção da UPP Social foi a percepção do seguinte paradoxo: a presença de uma grande quantidade de projetos sociais convivia com a ausência de políticas públicas efetivas nas favelas do Rio de Janeiro. Desta forma, o novo programa não pretendia ser mais um agente a levar projetos sociais para o território, mas sim atuar para combater a percepção de “ausência do Estado”. A UPP Social não foi pensada para ser um programa finalístico, “não é, portanto, sinônimo de obras e serviços públicos que seriam executados em paralelo à implementação do programa das UPPs em algumas favelas cariocas” (ROCHA, 2014, p. 4), mas sim um programa de articulação. Seu principal objetivo era o de coordenar e integrar as ações sociais voltadas para aqueles territórios e enfrentar a cultura de fragmentação, sobreposição e descontinuidade das ações públicas. Para tanto, esperava-se conectar as demandas dos moradores daqueles territórios com a oferta de serviços públicos, oferecidos pelos governos municipal, estadual e federal e, também, por ONGs, pela sociedade civil e pela iniciativa privada.

A função coordenadora da UPP Social visa criar as condições para a integração das ações das distintas Secretarias da Prefeitura entre si, com outras esferas de governo, com a iniciativa privada e organismos da sociedade civil. Nesse sentido, o trabalho da UPP Social consiste, em grande parte, em coordenar as atividades daqueles que já atuam nas favelas onde foram instaladas as UPPs. O objetivo principal é propor ações para integrar as políticas em andamento, compartilhando informação e evitando a sobreposição de projetos (NUNES, 2013, p. 112).

O desenho era inovador e ousado. Não se pretendia “fazer mais do mesmo”, simplesmente oferecendo políticas sociais, mas sim olhar para os territórios, entender suas necessidades e a partir daí, pensar políticas públicas que levassem em consideração suas especificidades. A compreensão do caráter multidimensional das demandas territoriais leva a uma concepção de ações e políticas conjuntas como fator fundamental para sua eficiência. Buscou-se uma política com visão matricial, integrando diversos

setores de atuação e o papel da UPP Social seria o de coordenar estas diferentes ações, dos diferentes órgãos, para integrá-las a partir de uma visão conjunta.

fizemos um “mergulho”, dialogando com vários interlocutores. Conversamos com pessoas da área de segurança pública, de direitos humanos e de política social *strictu sensu*, além das equipes técnicas das secretarias. Dialogamos com pesquisadores, gestores, militantes, lideranças comunitárias, empresários. Fizemos um investimento inicial para sair do caminho óbvio, das respostas acomodadas à superfície do desafio. Nosso objetivo era desenhar uma estratégia que conjugasse propostas para enfrentar um histórico desastroso de 20, 30 anos de controle territorial armado e muita violência; e, ao mesmo tempo, construir uma plataforma para a realização de uma agenda mais elaborada que enfrentasse a cultura de fragmentação e sobreposição das intervenções públicas. Uma proposta que fosse mais do que simplesmente dizer: dado que temos a paz, agora vamos fazer mais do mesmo. Não tinha sentido fazer business as usual. (...) Era essencial reconhecer a oportunidade de um cenário – mesmo que ainda localizado – de paz, no qual foi retirado o controle territorial armado e recompostos os direitos de ir e vir e alguns outros direitos fundamentais. Essa oportunidade abria a possibilidade de irmos em direção a uma política de fronteira na discussão da política pública integrada em territórios (HENRIQUES, 2012, p. 147).

A principal motivação era garantir a estes territórios a mesma forma de provisão de serviços públicos existente nas demais áreas da cidade. O que apontava para outra característica do programa – sua transitoriedade. No momento em que os serviços públicos estivessem funcionando “normalmente”, com sua rotina de atuação equivalente a dos bairros¹⁰³, a UPP Social não teria mais razão para continuar existindo.

A UPP Social tem sua atuação muito bem delimitada territorialmente: ela é implantada nas favelas que tem UPP. Sua principal intenção era a de promover a cidadania e o desenvolvimento socioeconômico local e, para tanto, se utilizava de uma visão matricial, multissetorial. Sua forma de atuação seria através da articulação e coordenação de vários órgãos públicos e, também privados, para garantir uma atuação mais eficiente. As características de cada local deveriam ser levadas em consideração para uma melhor (re)formulação das ações e políticas. Além disso, pressupunha a participação da população como central para entender as características e qualificar as demandas locais. Diferentemente da UPP que é uma política territorial que aborda o território como meio, a UPP Social aborda o território como fim.

No caso das políticas públicas que abordam o território como fim, estão aquelas que possuem como objetivo o desenvolvimento do território, gerando rotinas e possibilidades de investimento que desencadeiem uma maior dinamização da economia local (...) tais programas apresentaram uma justificativa em comum, enfrentar as desigualdades regionais construídas historicamente no processo de desenvolvimento nacional, mas enfatizando a

¹⁰³ É claro que mesmo entre os bairros há uma diferença na prestação dos serviços públicos e suas rotinas de funcionamento. A atuação do Estado não pode ser considerada a mesma no Leblon e em Deodoro, por exemplo.

valorização das potencialidades, forças sociais e especificidades (econômicas, ambientais e culturais) locais (SILVA, 2013, p.563).

A metodologia revela o compromisso com a construção de uma abordagem territorial que contempla os territórios não com base em suas ausências, onde tudo precisa ser construído e iniciado, mas no fortalecimento da favela como local de potencialidades. Estimula iniciativas, fomenta a intersetorialidade, reforça a importância de obter informações qualificadas para subsidiar uma atuação mais eficiente dos órgãos públicos, da escuta e participação, e propõe arranjos institucionais e redes de apoio que incentivam o desenvolvimento local (...)

A instalação das UPPs em favelas cariocas, a partir de 2008, evidenciou a necessidade de aproximação entre a administração pública municipal e a realidade dos territórios. A integração da cidade pressupõe a formulação de políticas participativas e a oferta de serviços públicos aos territórios de UPP com qualidade equivalente ao conjunto da cidade. Nesse contexto, compreender a heterogeneidade e as especificidades locais passa pela abordagem territorial. Esse recorte territorial na formulação de políticas públicas constitui um diferencial no contexto da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Através dele, é possível pensar sobre uma área de forma holística, promovendo um planejamento menos setorializado e mais compartilhado entre as diferentes secretarias municipais (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017, p. 13-20).

A prevalência de políticas com desenhos homogêneos que não levam em consideração as especificidades de cada local é muito comum, mas, por diversas vezes, acaba resultando em ineficiências já que não foram realmente pensadas para atuar de acordo com as diferentes realidades. As políticas com abordagem territorial se propõem a tentar solucionar esta possível ineficiência, já que o conhecimento do território, de sua história, suas especificidades e potencialidades estão no núcleo duro de seu desenvolvimento. Para tanto, um dos principais pilares da UPP Social era o conhecimento do território. Uma de suas primeiras ações, quando o programa ainda estava em fase de estruturação, foi a realização de uma pesquisa etnográfica – com uso de observação e entrevistas – bastante descritiva e detalhada, que tinha como objetivo gerar informação e conhecimento sobre os territórios em que o programa iria atuar. O levantamento buscou entender as formas de organização comunitária, quais eram os principais atores locais, as organizações sociais presentes (ONGs, associações, instituições religiosas, etc.) e manifestações culturais, quais eram os principais problemas de infraestrutura e serviços, as mudanças que ocorreram após a entrada da UPP, a relação dos moradores com os policiais e as expectativas e ideias de ações que deveriam ser desenvolvidas naqueles locais após a chegada da UPP.

O objetivo da pesquisa foi reunir elementos para o planejamento da implantação posterior das UPPs Sociais, inventariar problemas e potencialidades de cada favela e criar uma linha de base a partir da qual seria possível produzir análises comparativas ao longo dos próximos anos e avaliar os impactos das ações desenvolvidas. Os resultados desse amplo esforço de pesquisa expressam um panorama riquíssimo em que sobressaem as

características próprias e únicas de cada favela, o momento histórico, os elementos geográficos e de infraestrutura e, sobretudo, os fatores associativos, a tradição maior ou menor de ação coletiva e o capital social de cada comunidade. Em meio à diversidade, alguns aspectos comuns se confirmaram (HENRIQUES, RAMOS, 2011, p. 4).

Esta primeira pesquisa ajudou a estruturar as diretrizes do programa, quais deveriam ser suas ações e direção. “Quando fizemos os dez mapas etnográficos das comunidades ocupadas, vimos que há fragilidades comuns, mas percepções e demandas singulares” (HENRIQUES, 2010, p. 1). A UPP Social nasce a partir da premissa de conhecer bem seus territórios de atuação e entender suas especificidades e similaridades para que se possa elaborar propostas de ações que façam sentido para cada local, podendo, assim, conseguir resultados robustos com impactos positivos. “O diferencial [da UPP Social] reside justamente em colocar o território em destaque no processo de formulação da política pública. Desse modo, as políticas são pensadas de acordo com as especificidades locais, permitindo maior aderência das propostas e ações à experiência real do território” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017, p. 29). Além deste primeiro levantamento de informações, fazia parte do “coração” do programa a permanente “escuta forte” nos territórios. Uma escuta sistemática, atenta, que deveria contemplar o máximo de interlocutores possíveis, internalizar seus conhecimentos e ao mesmo tempo se utilizar de conhecimento já adquirido sobre o território e sobre as políticas públicas ali desenvolvidas, que seriam os pilares para orientar o desenvolvimento das ações a serem propostas para aqueles locais. Os gestores da UPP Social deveriam, além de “simplesmente escutar”, compreender e aprender com seus interlocutores locais. A participação dos moradores não deveria ficar limitada às falas para a construção da escuta forte pelas equipes, mas a ideia era que se pudesse pensar as políticas conjuntamente, combinando a *expertise* técnica dos agentes públicos com o profundo conhecimento cotidiano e territorial dos moradores. Eles, que vivem o dia a dia dos territórios, o conhecem profundamente e, portanto, tem informações muito vivas e detalhadas sobre suas particularidades e problemas – que são de grande relevância para se pensar no desenho das intervenções. “Cada favelado tem mais conhecimento do que o doutor que está lá no exterior, o secretário ou qualquer outro, sobre os problemas daquele lugar” (VASCONCELLOS, 2011 p. 39).

A "escuta forte" passou a ser um pressuposto de todo o trabalho da UPP Social, de que intervenções sociais apenas logram alcançar resultados sustentáveis, que de fato impactem positivamente a vida das pessoas, quando levam em consideração o próprio conhecimento que essas populações têm da realidade que as cerca. Mesmo os conhecimentos técnicos mais sofisticados tendem a falhar, quando se chocam com as dinâmicas sociais estabelecidas em cada

espaço. Nesse sentido, o princípio da "escuta forte" para a UPP Social significava cultivar o diálogo com os moradores dos espaços em questão a todo momento, para, a partir da interação entre os conhecimentos locais e os conhecimentos técnicos das secretarias, enfim propor mecanismos capazes de universalizar os serviços públicos prestados a todos os cidadãos (COUTO, 2016, p.180-181).

Outra premissa fundamental da UPP Social era expressa pela máxima “vamos combinar”, que significa exatamente construir as políticas de forma participativa, de forma conjunta entre a população e os agentes públicos. Esclarecer e atribuir direitos e deveres de cada parte através de um pacto conjunto. “A gente usa uma expressão chave, que é ‘vamos combinar’. Vamos combinar qual é a responsabilidade do governo, do morador e do setor privado? Estamos acordados, combinados? Então, vamos fazer” (HENRIQUES, 2010, p. 1). A participação da população era vista como central para a construção de novas políticas e, assim, a UPP Social buscava disseminar esta prática para os demais órgãos públicos com os quais dialogava.

assume papel central a lógica do “Vamos Combinar”. Na suposição de que os serviços e políticas públicas (setoriais e intersetoriais) a serem implementados (ou já implementados) nas favelas precisam contar com o protagonismo de seus moradores, o UPP Social propunha que se construíssem pactos de gestão em que a “participação” da população fosse central (tanto na elaboração quanto na execução prática) (RODRIGUES, 2015, p.82).

O profundo conhecimento do território era o ponto de partida para a possibilidade de se mudar a lógica da política pública fazendo com que ela deixasse de ser setorializada, fragmentada e passasse a ser integrada, multissetorial. O foco no território não era meramente uma focalização de uma política tradicional, mas foi tido como uma oportunidade para promover uma nova¹⁰⁴ forma de ação pública, que visava promover o desenvolvimento integrado do território, com a participação de seus moradores. Segundo Ricardo Henrique,

Um caminho possível seria recuperar os serviços básicos e deixar que funcionassem normalmente. Simplesmente deixar que as políticas sociais e urbanas acontecessem sem a obstrução da violência. Não foi a nossa opção, seria o caminho do business as usual. Por que não disputar os modos de se fazer política pública com uma agenda inovadora e de fronteira? Produzir coordenação e integração de políticas públicas a partir de uma abordagem realmente participativa com enfoque matricial sobre os programas e ações setoriais que são orientados para as configurações sociais, econômicas e culturais de cada território. E isso com uma gestão voltada para a efetividade dos resultados (...) Portanto, o território seria a base de uma gestão matricial e não mais centralizada, segmentada. Uma gestão que entende a importância de reconhecer a singularidade e a diversidade nos territórios e que sabe que o

¹⁰⁴ Como já foi visto nesse capítulo, há outros exemplos de políticas territoriais no Brasil que abordam o território como fim. No entanto, elas ainda não são triviais e nem amplamente difundidas. Ainda há muita resistência da máquina pública para operacionalizar nestas mudanças. Desta forma, é possível considerá-las como uma nova forma de fazer política pública.

“como” é tão importante quanto “o que” – e, portanto, a participação dos diversos atores e o compromisso público com resultados efetivos como a chave do sucesso (HENRIQUES, 2012 p. 147-148).

As principais bases da UPP Social são: exercer a função de coordenação e integração entre os diferentes órgãos dos três níveis de governo que atuam nas áreas de favelas, compartilhando diretrizes de atuação e articulando as demandas e as ofertas dos territórios; fazer uma gestão participativa, com uma escuta constante; promover parcerias com entidades locais, da sociedade civil e da iniciativa privada; produzir diagnósticos locais com informações robustas e ter a centralidade no território, a partir de uma visão multidimensional. Os eixos que norteavam as diretrizes de ação do programa eram: Cidadania e Convivência, Legalidade Democrática, Superação da Violência Juvenil, Integração Territorial e Simbólica – compondo a consolidação do mesmo – e, relacionadas ao desenvolvimento social, Redução da Pobreza, Diversidade e Direitos, Inclusão Produtiva e Dinamização Econômica, Qualidade de Vida, Desenvolvimento Humano, e Infraestrutura (HENRIQUES, RAMOS, 2011). A eficiência das políticas públicas deveria ser perseguida, combatendo a sobreposição, a fragmentação e a descontinuidade das ações. A proposta era inovadora e ousada e seu maior desafio seria conseguir implementar uma mudança institucional na máquina pública. Implementar a coordenação das ações, consolidar a importância da visão matricial e da participação para a construção das políticas. Por outro lado, sua estrutura era bastante simples. Não eram necessárias grandes estruturas, apenas alguns poucos computadores e uma equipe qualificada. O programa era baseado em grande parte em recursos humanos.

Trata-se de ação complexa do ponto da institucionalidade dos poderes públicos e ambiciosa do ponto de vista da cultura tradicional de gestão governamental e não governamental nos territórios de favelas, mas por outro lado os recursos exigidos se resumem à contratação e treinamento de equipes locais pequenas, constituídas por gestores com capacidade de análise e diagnóstico, e a realização de monitoramentos e avaliações que podem ser realizados sistematicamente pelas equipes no território. Nesse sentido, a UPP Social demanda poucos recursos e tem grande possibilidade de ser replicada (HENRIQUES, RAMOS, 2011, p. 10).

Em dezembro de 2010, por questões de articulação política, Ricardo Henriques foi exonerado da SEASDH, substituído pelo então deputado estadual Rodrigo Neves, pré-candidato à prefeitura de Niterói. Em janeiro de 2011 Ricardo Henriques foi nomeado presidente do Instituto Pereira Passos (IPP), uma autarquia da prefeitura. Nesta transferência de órgãos, não só a UPP Social como grande parte de sua equipe o

acompanhou¹⁰⁵. “Nesse sentido, o acordo entre governo do estado e prefeitura, para a transferência da UPP Social, garantiu que parte dos idealizadores do projeto continuassem responsáveis pelo seu desenvolvimento” (COUTO, 2016, p. 175). Não houve nenhuma mudança “oficial” no escopo do programa. A UPP Social deveria continuar como responsável por coordenar as ações nas favelas onde já tivesse sido implantada a UPP, a partir de visão matricial integrada e com participação dos moradores destes locais. Esta migração, que não foi exatamente intencional, mas, fruto dos rearranjos políticos, acabou sendo vista como positiva para o programa, uma vez que a maioria dos serviços públicos nas áreas das favelas são de responsabilidade da prefeitura.

Grande parte da agenda do arranjo metropolitano é de responsabilidade executiva da prefeitura, então isso [mudança da SEASDH para o IPP] melhorou muito a possibilidade de atuar nesse sentido. Tenho dúvidas sobre qual seria a nossa efetividade se ainda estivéssemos no Estado. Acho que seria muito menor. No Estado não teríamos, por exemplo, instrumentos para produzir os mapas de que falei. O desenho certo para a UPP Social é mesmo estar na prefeitura (HENRIQUES, 2012, p.156).

Mesmo sem nenhuma mudança institucional, no dia a dia do programa foram ocorrendo mudanças em relação a sua rotina enquanto ele ainda fazia parte do governo estadual. Foi percebido um afastamento das questões relacionadas à polícia e do seu relacionamento com os moradores e foi dado maior foco na melhoria dos serviços públicos, principalmente nos municipais. “Se no nível estadual a convivência e interação com os policiais da UPP era frequente (e o programa se apresentava como uma complementação da "pacificação"), no nível municipal estabeleceu-se um afastamento” (ROCHA, 2014, p. 8).

naquela época [SEASDH] se falava muito daquele eixo de estado democrático e cidadania, que hoje em dia [IPP] é o eixo que a gente menos trabalha. Porque por ser um projeto do governo do Estado e que colaria muito com a polícia, se falava muito nesse eixo, na relação com a polícia, da participação comunitária nesse processo de transição que seria necessário né? ... de regras de convivência ... pq era uma coisa já muito latente até porque a gente não sabia direito como seria o desdobramento da relação com a polícia ... muita gente acreditava que seria muito mais conflituosa do que foi ... a expectativa era que seria muito mais traumático (Gerente Institucional da UPP Social *apud* COUTO, 2016, p. 176).

Outra mudança foi um ainda maior peso para a produção e sistematização de informação qualificada sobre os territórios. O programa passou a ter uma gerência específica para gestar as informações – o que pode-se dizer ter sido influência de seu novo

¹⁰⁵ O programa na prefeitura passou a se chamar oficialmente UPP Social Carioca, mas na prática este nome nunca foi utilizado. Mesmo com a saída do Ricardo Henrique e de grande parte da equipe, continuou a existir um programa UPP Social no âmbito da SEASDH, mas devido à similaridade e confusão dos nomes, alguns meses depois ele foi rebatizado para Territórios da Paz.

locus de atuação. O IPP é um reconhecido órgão de pesquisa, informação, gestão de dados e conhecimento sobre a cidade do Rio de Janeiro – havendo inclusive uma gerência voltada para áreas de favela. Por ser um centralizador de informações da cidade, o IPP também já tinha interlocução com outras secretarias da prefeitura. Sua finalidade é sistematizar e fornecer informações sobre a cidade para os demais órgãos da prefeitura de maneira a subsidiá-los na tomada de decisões e na elaboração de políticas públicas para a cidade. O programa ficou lotado em um órgão que também não tinha finalidade de executar serviços públicos e que já tinha um grande *know how* para gerir e fornecer informações aos demais órgãos da prefeitura.

A missão do IPP, no sentido de gerir informação e conhecimento sobre a cidade, de modo que o planejamento de políticas públicas e intervenções urbanas tenham apoio em dados qualificados, foi importante para escolher o órgão como o gestor do Programa UPP Social. O trabalho do IPP nas áreas de mapeamento, produção cartográfica e aplicação de geotecnologias, aliado ao intercâmbio com as secretarias e os órgãos públicos municipais, é essencial para a construção de uma base de dados útil para o planejamento estratégico e para a integração de políticas públicas.

O Programa beneficiou-se da expertise do IPP, como um órgão de pesquisa e informação, referência nacional e internacional em gestão de dados e de conhecimento sobre a cidade do Rio de Janeiro. A prática do Instituto na produção e documentação de informações relevantes sobre o município, disponibilizadas ao público na forma de aplicativos, estudos, tabelas e mapas (...) foi fundamental para a formação da metodologia de coleta e organização de dados do Programa (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017, p. 15).

Apesar desta “sintonia” entre o programa e sua “nova casa” e das grandes vantagens em relação à capacidade técnica do IPP, havia uma questão prática, de grande relevância, que decorria do fato de o IPP não ser um órgão de poder político: uma possível falta de poder político também do programa.

O fato da instituição sede do programa UPP Social (IPP) não ser um executor de serviços, e de não ter poder de ingerência sobre os demais órgãos da Prefeitura, faz com que o programa precise estar bem próximo do Prefeito, ou seja, dependa muito de vontade política para ser exitoso. Para garantir que a integração de políticas aconteça, o Prefeito precisa estar diretamente envolvido, de maneira que a coordenação do programa UPP Social tenha legitimidade frente às secretarias municipais para monitorar suas políticas (NUNES, 2013, p. 118).

Com a ida da UPP Social para o IPP apontando para sua consolidação e expansão – que vinha a reboque da expansão das UPPs – foi firmado um convênio, com duração inicial de um ano, de cooperação entre a prefeitura e a ONU-Habitat, que seria responsável pela gestão administrativa do programa. A ONU-Habitat é um organismo internacional “neutro”, sem viés político e reconhecida por sua grande experiência nos temas de assentamentos humanos, urbanização de favelas, segurança, desenvolvimento

urbano e gestão urbana. “A cooperação com o ONU-Habitat permite que a gestão do Programa se beneficie da experiência amplamente reconhecida da organização internacional no tema de assentamentos humanos e gestão urbana” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017, p. 16).

ONU-Habitat utilizará a metodologia e a experiência dos programas Cidades Mais Seguras e Planejamento Local Participativo uma vez que entende que o Programa UPP Social se insere na lógica da pacificação à integração das comunidades. (...) A lição aprendida com a experiência de pacificação e melhoria urbana da cidade de Medellín, em conjunto com as experiências de seus programas de implementação de cidades urbanas sustentáveis, fornece o suporte necessário para o desenvolvimento da UPP Social (FREITAS, 2014, p. 7 - 10).

Outra questão positiva em relação a este convênio é que ele poderia ser firmado em tempo relativamente pequeno, uma vez que a ONU-Habitat e a Prefeitura do Rio já tinham uma parceria firmada – o que simplificava a burocracia. Além disso, a ONU-Habitat garantia também uma maior agilidade para a consolidação do programa, pois ela permitia uma maior facilidade na contratação de novos membros¹⁰⁶ do programa e na compra de equipamentos. Como parte da cooperação, um funcionário da ONU-Habitat foi alocado para trabalhar no IPP e participar da gestão do programa.

Após sua consolidação no IPP, a UPP Social passou a se estruturar em três áreas sem hierarquias entre si – denominado de tripé estrutural do programa: a Gestão de Informação (GInfo), a Gestão Institucional (GI) e a Gestão Territorial (GT).

A GT era a equipe do programa que fazia as interlocuções nos territórios, com os moradores, lideranças, gestores locais e demais atores chave. Era composta pelas equipes de campo (gestor, assistentes e agentes de campo¹⁰⁷) e por uma coordenação (supervisores, analistas e gerente). As equipes de campo estavam no dia a dia dos territórios: seus integrantes deviam conhecer bem aquele local e para tanto, percorriam suas ruas e becos, conversavam com os interlocutores, faziam levantamentos de demandas, coletavam informações diversas solicitadas pelos supervisores ou pelas outras gerências, participavam de reuniões locais – como convidadas ou articulando – mobilizavam para ações. No intuito de garantir um maior dinamismo das equipes e romper com a lógica do “balcão de demandas” entre população e poder público, as equipes não tinham uma base fixa em campo – elas deviam sempre ficar circulando pelo

¹⁰⁶ Logo após o convênio foram contratados 27 pessoas (NUNES, 2013, p. 117). Em seu momento de maior amplitude, a UPP Social chegou a contar com cerca de 150 integrantes.

¹⁰⁷ Os agentes de campo eram moradores dos territórios de atuação. Eles não integraram as equipes durante toda a duração do programa.

território, com uma postura proativa e não apenas ficar esperando que pessoas e demandas chegassem até elas.

A ideia dos formuladores foi criar um programa que não tivesse base fixa nos territórios beneficiados. As equipes deveriam circular constantemente pela área, conhecendo e estreitando laços com a comunidade de maneira proativa, sem esperar que as demandas cheguem aos agentes da UPP Social, mas indo encontrá-las pessoalmente. O objetivo é ver e entender os problemas da população em detalhe, considerando os diversos aspectos envolvidos. Essa metodologia, segundo os idealizadores, evitaria a burocracia e a morosidade, atribuindo ao programa dinamismo e agilidade (NUNES, 2013, p. 116).

As agendas de campo eram sempre sistematizadas e compartilhadas com a coordenação. Em encontros sistemáticos eram realizadas reflexões conjuntas para uma “leitura do campo” e, então, a coordenação orientava as equipes a tomar determinadas direções nas articulações e interlocuções. Algumas iniciativas de articulação vinda do território acabavam sendo vistas pela coordenação como “boas práticas” e, então, passavam a ser repassadas como orientação de atuação para as demais equipes de campo.

A GI era responsável pela articulação institucional junto aos demais órgãos públicos – principalmente as secretarias municipais. Ela exercia um papel de intermediação entre o campo e a máquina pública, com fluxo em ambos os sentidos. Era feito um levantamento de todas as ações, programas, equipamentos e serviços públicos que cada um dos órgãos oferecia nos territórios e era esta equipe que levava as demandas coletadas no campo para as secretarias responsáveis, na intenção de se obter algum posicionamento sobre o encaminhamento que as secretarias dariam àquelas questões. Cada secretaria municipal indicou um técnico para ser o “ponto focal” do programa – era com eles que os analistas da GI trocavam informações constantemente. Além do contato sistemático, através de telefonemas e e-mails, havia a previsão de uma reunião mensal entre todos os pontos focais e a GI. No sentido de fortalecer esta articulação institucional, estava previsto, também, a realização de reuniões periódicas entre o presidente do IPP, os secretários e, sempre que possível, o prefeito. Mais do que somente “levar e trazer” informações, o papel da GI era cobrar soluções para as demandas apresentadas e tentar introjetar nestes órgãos a nova forma de fazer política, de forma integrada, com participação, de acordo com a proposta do programa. “Munida das informações da GInfo e dos diagnósticos da GT, a GI buscava repassar as informações e demandas locais para as secretarias de caráter finalístico, a fim de influenciar o desenho das ações a serem implementadas” (COUTO, 2016, p.177). A intenção do programa era conseguir casar as demandas com as ofertas, para romper com o já falado paradoxo de grande quantidade de

projetos sociais e sensação de ausência do Estado, pela falta de políticas públicas efetivas. Ainda no sentido de promover o desenvolvimento social, econômico e urbano dos territórios, também era de responsabilidade da GI a articulação com parceiros da iniciativa privada, sociedade civil e terceiro setor. Para tanto, havia uma “subárea” específica, denominada Mobilização e Parcerias (MeP).

A GInfo tinha a função de produzir e sistematizar informações já disponíveis sobre os territórios, em suas múltiplas dimensões - social, urbana, demográfica, econômica, etc. A produção de mapas¹⁰⁸ diversos (de localização, equipamentos públicos, logradouros, condições urbanas, dados demográficos, etc.) era uma tarefa cotidiana. Esses mapas eram usados pelas outras equipes do programa e também eram demandados por muitos parceiros – polícia, secretarias, associações de moradores, ONGs locais, dentre outros. Foi responsável, também, por aprimorar a metodologia do Mapa Rápido Participativo (MRP), uma ferramenta de diagnóstico georreferenciado das condições urbanas do território¹⁰⁹. A GInfo ainda tinha a missão de internalizar as informações produzidas pelo programa à base de dados do IPP, ou seja, por incorporar os novos levantamentos na estrutura da própria prefeitura. “Neste contexto, seu principal objetivo é o apoio, fornecendo informações sobre as áreas pacificadas que auxiliem os gestores públicos na tomada de decisões e, conseqüentemente, no desenvolvimento urbano e socioeconômico desses territórios” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017, p. 44). Com o intuito de facilitar esta interface entre o programa e o IPP foi escolhido um gerente que fazia parte do quadro técnico da autarquia¹¹⁰.

A implantação do programa ocorria em etapas, sendo a primeira delas denominada de pré-implantação. Antes da equipe de campo iniciar suas atividades no território¹¹¹ era feita uma reunião interna para apresentação das informações disponíveis. A GInfo preparava um documento – chamado Guia do Território – que continha informações do Censo sobre aquelas favelas, tais como perfil demográfico, socioeconômico e condições

¹⁰⁸ Anualmente é feito um sobrevoo para tirar fotos aéreas da cidade do Rio de Janeiro e o IPP é o órgão responsável por trabalhar esta informação. Os mapas produzidos pela GInfo utilizavam as ortofotos mais recentes como base para plotar as demais informações, através de softwares de *GIS*. São poucos os órgãos, mesmo dentro da prefeitura e também fora dela, que possuem tecnologia para produzir mapas com a qualidade que eram feitos pelo IPP e, conseqüentemente, pela UPP Social.

¹⁰⁹ O MRP será abordado mais detalhadamente no próximo capítulo.

¹¹⁰ À exceção deste gerente (e posteriormente dos novos gerentes de Informação e Institucional) todos os demais integrantes da UPP Social não eram funcionários da prefeitura e foram contratados especificamente para atuar no programa.

¹¹¹ As equipes começavam a atuar nos territórios de acordo com as inaugurações das novas UPPs, ou, ao menos, com a ocupação pelas forças de segurança – que era a etapa pré implantação da UPP.

de urbanização, além de mapas diversos, de localização, equipamentos públicos, dentre outros. A GI também apresentava as informações que possuía, em relação à oferta de serviços das secretarias municipais. A partir deste primeiro contato teórico sobre o território, a equipe de campo ia para as favelas para se apresentar e falar sobre o programa. Os primeiros contatos eram, normalmente, através dos equipamentos públicos e das associações de moradores. Dia a dia a equipe ia expandindo sua rede de contatos e começava a se inserir nas agendas locais de reuniões e articulações existentes. Com o aumento de sua inserção, a equipe de campo começava, ela mesma, propor encontros e atividades. Esta fase era bastante marcada pelo levantamento de demandas – que eram questões observadas pela equipe (como a necessidade de se pavimentar uma via) e também vindas pelas interlocuções feitas (como a falta de vaga em creches). A escuta forte era diretriz fundamental desde a “primeira pisada” no território. Quando a equipe já tinha uma inserção razoável no território, era agendado o Fórum da UPP Social, que marcava a inauguração oficial do programa. Para sua realização, era necessário que a equipe já tivesse algum conhecimento sobre o território e, assim, pudesse escolher data e local adequados e garantir a presença de atores-chaves e de setores da população em geral. O objetivo era que o Fórum conseguisse ter um elevado grau de representatividade da composição daquele território – moradores e demais atores locais.

a equipe de campo inicia a divulgação do encontro, através dos meios de comunicação mais utilizados localmente, como, por exemplo, rádio comunitária, carros de som, cartazes, panfletos e divulgação boca a boca. Esse momento de mobilização comunitária constitui-se como um desafio para uma equipe ainda pouco conhecida e, ao mesmo tempo, como uma oportunidade de conhecer e fazer-se conhecido. Interlocutores-chave geralmente aderem ao processo de mobilização e contribuem na divulgação (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017, p. 31).

Além da equipe do programa – incluindo a coordenação e, na maioria das vezes o presidente do IPP – participavam o comandante da UPP e representantes dos órgãos públicos. A priorização dos presentes era relacionada à competência dos órgãos de acordo com as principais demandas levantadas durante a fase de pré-implantação. Após a fala de abertura do Fórum, com uma apresentação oficial do programa e da equipe a palavra era passada para os moradores e não para os agentes públicos – invertendo a ordem normalmente predominante de encontros entre estas partes. A ideia era que os agentes públicos não deveriam chegar já com discurso pronto do que teriam a oferecer, mas sim, que eles ouvissem as demandas da população e, a partir daí, pudessem pensar em propostas de ação que se adequassem àquela realidade. Pode-se dizer que era uma primeira tentativa de colocar em prática a premissa de participação e construção conjunta

do programa. Neste encontro eram realizadas algumas articulações e pactos entre poder público e moradores sobre suas atuações e, também, deveriam ajudar a nortear novas possibilidades de atuação da GT e da GI.

A pesquisa [etnográfica – uma das primeiras ações do programa] confirmou que não há soluções simples e rápidas para diversos problemas, e que arranjos locais têm que ser reconstruídos e repactuados. Por essas razões, observou-se a necessidade de lançar a UPP Social em cada comunidade criando fóruns locais que se tornassem espaços de diálogo permanente e a partir dos quais fossem discutidas regras de transição e acordadas experiências coletivas sobre como lidar com a nova realidade, muitas vezes batizadas de “vamos combinar” (HENRIQUES, RAMOS, 2011, p.5).

Após a realização do Fórum, iniciava-se a fase de gestão continuada, na qual as equipes locais deveriam se consolidar enquanto agentes públicos perante os demais atores locais, aumentar sua capilaridade e promover articulações de acordo com as especificidades e demandas de cada território. Esperava-se que, cada vez mais, as equipes fossem adquirindo um amplo conhecimento da dinâmica do território. Eram realizados, também, diversos levantamentos (ou atualização) de informação – como lista de contatos, mapeamento de locais de descarte irregular de lixo, de ONGs, o MRP, etc. A escuta forte continuava como premissa básica de atuação durante todas as fases do programa e o conhecimento acumulado das equipes passava a ser um “ativo” de grande relevância para construir diagnósticos e para subsidiar a tomada de decisões. Este aumento de capilaridade das equipes de campo era necessário para garantir uma legitimidade do programa, não só no próprio território, mas principalmente com seus parceiros de dentro do governo e da iniciativa privada. A informação apresentada precisava se mostrar diferenciada, diversa do que eles tinham acesso antes da existência da UPP Social – ou então não haveria sentido ou justificativa para estabelecer tal relação. Este detalhado conhecimento adquirido pela GT deveria servir de base para a interlocução da GI com seus pontos focais. A expectativa era que se conseguisse influenciar os órgãos públicos que exercem atividades finalísticas para atuarem de uma nova forma nestes territórios e, principalmente, que as demandas levantadas fossem respondidas¹¹². Era o momento de implementar nos territórios as ações pactuadas com as secretarias e o moradores, apelidadas de “vamos combinar”.

os integrantes das equipes tinham de conhecer com o maior detalhe possível a geografia física e política das favelas em que atuavam; a ideia era a de que soubessem exatamente quais equipamentos públicos existiam (no perímetro de atuação da UPP) e qual a sua rotina de funcionamento (e quem são e como

¹¹² A “resposta” ideal seria a resolução das demandas, mas também era esperado outras formas de retorno, como uma não resolução imediata acompanhada de uma previsão para tal.

trabalham seus gestores), quais eram as principais lideranças e instituições locais (quais eram os setores organizados do tecido associativo local), quais reuniões ocorriam e com que frequência, quais eram as diferentes microáreas e suas características, como era a relação da UPP com os moradores em geral, quem era o comandante, quais reuniões realizava etc. Tudo isso tendo em mente o objetivo central do programa que era o de produzir uma leitura refinada dos problemas e demandas centrais dos diferentes espaços internos das (igualmente) diferentes favelas e o de identificar os principais “gargalos” da atuação do poder público (sobretudo, municipal) em face daqueles problemas e demandas (RODRIGUES, 2015 p. 85).

À medida que os demais setores/gerências aumentam a interlocução e o relacionamento dentro do governo, da iniciativa privada e do terceiro setor, maior capilaridade em campo é exigida das equipes, para que elas se mantenham capazes de fornecer as informações solicitadas e viabilizar as articulações. Os processos precisam ser simultâneos para que a atuação do programa seja eficiente. Avançando nessas frentes de capilarização, representadas pela GT, GI e MeP, o programa ganha a dimensão necessária ao objetivo último de contribuir para a integração da cidade (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017, p. 35).

Para além da premissa básica de construir políticas no formato *bottom-up*, com o envolvimento da população que seria sua beneficiária, a UPP Social também tinha muito espaço interno para participação de seus integrantes e construção coletiva de suas diretrizes. Além de reuniões específicas, nas sextas feiras à tarde havia reunião com toda a equipe do programa¹¹³. Além dos informes gerais, essas reuniões eram momentos de grande reflexão e troca. As equipes falavam sobre suas experiências, suas principais interlocuções e eventuais dilemas enfrentados. Todos tinham voz e suas colocações eram levadas em consideração pelos gerentes, muitas vezes influenciando nas direções seguidas. A UPP Social também se propunha a ser participativo internamente. Outra tentativa de promover participação, legitimar sua atuação e conseguir trazer os moradores para a construção do programa foi a criação dos cargos de agente de campo para compor as equipes da GT¹¹⁴. Eles deveriam residir nas favelas de atuação da equipe e não deveriam ser lideranças já estabelecidas, como presidentes de associação de moradores. Pretendia-se ao mesmo tempo ganhar legitimidade e capilaridade no território e formar novas lideranças locais.

Alguns afirmavam que a incorporação de moradores locais à equipe ajudaria enormemente a ampliar a capilaridade do trabalho, especialmente junto à juventude. Outros defendiam que a contratação de moradores auxiliaria na conquista de legitimidade do programa nos “territórios”, uma vez que se sentiam questionados por serem “de fora”. Havia ainda quem defendesse que

¹¹³ Originalmente a reunião era só para a GT e contava com participação de membros das outras equipes apenas esporadicamente, de acordo com alguma pauta específica. Mas algum tempo depois ampliaram o escopo da reunião para as três gerências, como uma forma de promover maior participação e integração entre as áreas. Vale ressaltar, no entanto, que mesmo sendo integrantes das equipes de campo da GT, os agentes de campo não participavam destas reuniões. Eles tinham um outro encontro semanal que se dava mais no formato de um curso de formação de lideranças.

¹¹⁴ Os agentes de campo não permaneceram toda a duração do programa.

a incorporação de agentes de campo poderia ser um importante instrumento de fomento ao surgimento de novas lideranças comunitárias. E, por fim, tampouco era incomum a ideia de que a criação deste cargo era condição para pensar o encerramento da UPP Social, dado que o programa se propunha ser transitório (COUTO, 2016, p. 259).

Uma das principais atribuições delegadas aos agentes de campo foi a realização da checagem e identificação dos logradouros. A maioria das vias das favelas, por estarem fora do limite de área formal, não são reconhecidas oficialmente e não faziam parte da base de logradouros da cidade. Os agentes de campo, juntamente com outros membros da GT e da GInfo, percorriam as favelas com um mapa para desenhar, ou atualizar o desenho das vias e seus nomes. Com todos os logradouros corretamente identificados, o IPP conseguia inseri-los na base de dados oficial de logradouros da cidade¹¹⁵. A realização do MRP também tinha grandes ganhos com a participação dos agentes de campo, pois por residirem naqueles territórios eles o conheciam bem e sabiam de detalhes e histórias que eventualmente as equipes, mesmo com todo o conhecimento adquirido, poderiam não saber¹¹⁶.

A produção de informações qualificadas sobre o território sempre foi um dos pilares da UPP Social e, com o passar do tempo, ela foi ganhando cada vez mais protagonismo. Em agosto de 2012 Ricardo Henriques saiu da presidência do IPP¹¹⁷ e Eduarda La Rocque, que trabalhara por muito tempo no mercado financeiro e estava à frente da Secretaria Municipal de Fazenda, assumiu seu posto. A mudança deixou muitos integrantes da equipe surpresos e preocupados, pois identificavam um perfil bastante distinto entre os dois – tendo ela uma formação mais liberal e “pró mercado”. Não houve nenhuma alteração no marco institucional do programa, mas as orientações vindas da presidência foram tomando novos rumos¹¹⁸. Foi-se reduzindo o foco na coleta de

¹¹⁵ Pretendia-se, ainda, que os logradouros fossem oficialmente reconhecidos pela SMU e ganhassem CEP. Mas esta etapa não chegou a ocorrer, salvo algumas poucas exceções.

¹¹⁶ A realização do MRP e da checagem de logradouros exigia que se percorresse todo o território, seus becos e vielas. Em algumas favelas, mesmo com a UPP – e principalmente após algum tempo de sua inauguração – ainda haviam presença de pessoas ligadas ao tráfico e “bocas de fumo” – mesmo que com menos armamento ostensivo. Em ambas as atividades era necessário andar com mapas e caderno de anotações e para o MRP também era necessário tirar fotografias. Além de todo o ganho da participação de um morador realizando ambas as atividades e contribuindo para gerar informação qualificada para o território que vivia, a presença de um morador local garantia uma maior segurança para as equipes.

¹¹⁷ Esta mudança foi justificada como sendo por cunho pessoal e não política, como havia sido sua exoneração na SEASDH.

¹¹⁸ Além disso, houve também uma mudança na “alta cúpula” do programa. Pouco tempo depois da saída do Ricardo Henriques, o diretor do programa (e antigo gerente da GT) pediu demissão e passados mais poucos meses a gerente da GI também se desligou do programa. Ambos faziam parte da UPP Social desde sua primeira concepção, ainda na SEASDH.

demandas nos territórios e priorizando as parcerias com a iniciativa privada e o terceiro setor, o que Eduarda denominava de PPP3.

Eles [setor privado e terceiro setor no arcabouço da PPP3] entram ocupando espaços nos quais o setor público tem importante papel, mas não deve ser o protagonista – exatamente por não ter vantagens comparativas. Neste contexto, o setor privado tem a agilidade que o setor público não tem; e o terceiro setor, no caso específico da agenda social e ambiental, tem a penetração e a expertise que faltam ao setor público (LA ROCQUE, 2012, p.2).

Pretendia-se fortalecer a cultura do empreendedorismo, através da perspectiva do projeto “favela como oportunidade”. As reuniões com os secretários e prefeito deixaram de ocorrer e cada vez mais era apontada uma tendência para articulação com o setor privado, como uma forma deste suprir as “ineficiências” do setor público. No entanto, as articulações em campo realizadas pela GT com demais gestores locais continuaram a acontecer. A área de MeP foi ganhando protagonismo dentro da estrutura do programa – deixou de ser uma “subárea” da GI e passou a ser vinculada diretamente à GT para que houvesse uma maior aproximação e interlocução com a rotina dos territórios. O levantamento de informações qualificadas também foi ganhando protagonismo, e nesta direção o MRP acabou assumindo um papel central no programa. De certa forma, pode-se dizer que o MRP é uma materialização do foco territorial do programa – uma vez que as informações são todas georreferenciadas e transformadas em “mapas diagnósticos”. Através do MRP são produzidos mapas que retratam de forma detalhada a realidade urbana destes territórios. A partir deles seria possível pensar em uma atuação pública integrada para os órgãos que operam no eixo urbano.

Em julho de 2014, por uma decisão do prefeito, o programa passou a se chamar Rio+Social, se desvinculando da “marca” das UPPs. Sua atuação, no entanto, continuou restrita às favelas com UPP¹¹⁹. Para além das mudanças que já vinham sendo implementadas, o programa passou a ser o responsável por consolidar todas as informações sobre a atuação das secretarias municipais finalísticas nas áreas de UPP. O levantamento das ofertas que era feito pela GI ganhou força e mudou um pouco de escopo. A rotina e tarefas das equipes do programa não sofreram grandes alterações¹²⁰, mas houve uma grande mudança na forma de comunicar o programa para a imprensa e para a

¹¹⁹ Na realidade o programa também atuou no Complexo da Maré. Estava prevista uma UPP para lá e chegou a acontecer a ocupação policial – que seria uma primeira fase antes da entrada da UPP, mas a UPP nunca foi instalada. Em muitos outros territórios a UPP Social já começava sua atuação nesta fase de “pré-implantação” da UPP, então, de certa forma, sua atuação na Maré não saiu dos esquadros previstos.

¹²⁰ Houve, também, algumas mudanças na estrutura interna do programa dentro do IPP. Para maiores detalhes ver PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017, p. 56.

sociedade. O Rio+Social passou a ser visto como “toda a atuação da prefeitura nas áreas de UPP”. Ou seja, todas as ações que as secretarias finalísticas já realizavam nos territórios – independente de articulação com o programa (como por exemplo, os gastos com uma escola) – passaram a ser comunicadas para o público como sendo ações do escopo do Rio+Social. Houve um grande foco na publicização das informações de ofertas da prefeitura nos territórios e, principalmente, explicitando os valores monetários de tais ações. Periodicamente, então o programa fazia um relatório mostrando em que e o quanto cada secretaria tinha atuado em cada UPP.

Em março de 2017 a UPP Social¹²¹ encerrou suas atividades. O convênio entre a prefeitura e a ONU-Habitat não foi mais renovado, terminando, assim, um ciclo de cerca de seis anos. O término já era previsto. No último ano a equipe estava muito reduzida e os esforços foram todos no sentido de sistematizar as informações¹²² e finalizar as articulações, tentando não deixar “pontas soltas” nos territórios ou nas secretarias.

A UPP Social foi um programa ousado que se propôs a implementar muitas mudanças na gestão pública municipal, mais especificamente nas políticas públicas para áreas de favela. No entanto, apresentava várias contradições em seu próprio desenho e, enfrentou diversas dificuldades e dilemas e acabou gerando vários paradoxos ao longo de sua execução.

¹²¹ Neste momento o programa já tinha mudado de nome e se chamava Rio+Social. Por se tratar de uma continuidade de programas, sem mudanças oficiais de escopo, de equipe ou mesmo do convênio com a ONU-Habitat, neste trabalho será utilizado o nome UPP Social para “ambos os programas”.

¹²² A partir deste esforço foram produzidos os Cadernos Rio+Social. Disponível no site do IPP <www.data.rio>.

2 TERRITÓRIOS DESVENDADOS: O EXEMPLO DO MAPA RÁPIDO PARTICIPATIVO

2.1 A importância da informação

O primeiro passo para transformar uma realidade é conhecer esta realidade. Podemos dizer que o conhecimento é gerado a partir da comunicação e da análise da informação e, portanto, para se conhecer uma realidade é necessário ter informações sobre ela. Mais do que isso, é a partir da informação “que se pode chegar o mais próximo possível da realidade, traçar seu perfil, detectar problemas e agir em prol da solução.” (BOCHNER et al, 2010, p.1). “No processo de decisão, informação é essencial. [...] e é algo de que necessitamos quando há necessidade de uma escolha” (JACOBS, PEIXE, 2010, p.207). Dizer que a informação é essencial para a tomada de decisão, implica reconhecer que ela é primordial para todo o processo das políticas públicas – já que estas compreendem um conjunto de decisões e ações relativas à alocação de recursos. Deve-se decidir se uma questão entra ou não na agenda pública, determinar a delimitação do problema, escolher qual dentre as diferentes possíveis soluções será implementada, definir a quantidade de recursos (financeiro, humano, de equipamentos, etc.) que será dispendida e, ainda, deliberar por novas alternativas no caso de imprevistos durante seu processo de execução. Para que todas as etapas da política sejam feitas da melhor forma possível é fundamental que haja informações robustas para auxiliar em cada uma destas tomadas de decisões.

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Para nortear essas ações e decisões, são necessários levantamentos minuciosos, sistemáticos, metodologicamente harmonizados e multidisciplinares de ampla gama de variáveis, que contemplem as esferas de organização da sociedade: econômica, social, cultural e ambiental. (...) Dados e informações são insumos indispensáveis na formulação das políticas públicas. A concepção de boas práticas de políticas públicas envolve a coleta de dados e indicadores para a sua formulação. São as informações que mostram a condição de determinada situação através de indicadores. O mapeamento dos indicadores possibilita a inserção de uma determinada situação na agenda do Governo para, assim, sofrer interferência do poder público (ALENCAR; SANTOS, 2013, p. 493-498).

A produção de informações pelo Estado, como forma de subsidiar suas decisões, não é nenhuma inovação dos tempos atuais e nem referente a alguma área específica. “A relação entre a produção estatística e a formação de um campo de atuação estatal (...) pode ser compreendida como uma condição para produções censitárias em diferentes esferas, desde a economia até a saúde” (OLIVEIRA, 2014, P.114). De acordo com Senra (1999), a palavra estatística surgiu em meados do século XVIII, na Alemanha,

simultaneamente ao processo de crescente centralização e racionalização do Estado na Europa, e significava ciência do Estado ou que se referia ao Estado, “mais precisamente, referia-se aos acontecimentos tidos como memoráveis ao entendimento de um Estado, descrevendo-se seu território e sua população, compondo assim referências a amparar a ação de seus dirigentes”¹²³ (p.125).

O período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial foi marcado por uma forte atuação estatal que teve como foco não só a reconstrução física dos países atingidos pela guerra, mas, também, o reordenamento econômico de todos eles. Havia grande urgência em obter resultados rapidamente, pois a “ameaça comunista” pairava sobre as nações capitalistas. Com o final da Segunda Guerra, a União Soviética e os Estados Unidos emergem como as principais potências do planeta disputando suas áreas de influência. Não é por acaso que já em 1947 o presidente americano Henry Truman estabeleceu sua política externa de combate feroz ao comunismo, a Doutrina Truman, que marca o início da chamada “Guerra Fria”. A partir de então, as estatísticas passaram a ter um papel central no planejamento estatal, tidas como importante ferramenta para subsidiar as tomadas de decisão. Foi um momento em que houve grande investimento para seu desenvolvimento em relação à melhoria na qualidade dos dados, ao aumento da frequência de coleta e produção de informação e à expansão dos temas pesquisados. Passou-se a produzir de forma periódica além dos censos, pesquisas amostrais, as contas nacionais e, também, indicadores econômicos e sociais (SENRA, 1999). Estes surgiram, mais especificamente, na tentativa de entender e explicar o descompasso observado, em diversos países em desenvolvimento, entre o crescimento econômico e a melhora nas condições de vida de sua população.

A despeito do crescimento do produto interno bruto (PIB), persistiam altos os níveis de pobreza e acentuavam-se as desigualdades sociais em vários países. Crescimento econômico não era, pois, condição suficiente para garantir o desenvolvimento social. O indicador PIB per capita, até então usado como proxy de nível de desenvolvimento socioeconômico pelos países, mostrava-se cada vez menos apropriado como medida representativa do bem-estar social. Nos países centrais, tal medida tampouco se prestava aos objetivos de monitoramento efetivo da mudança social em seus múltiplos aspectos e de formulação de políticas sociais de cunho redistributivo ou compensatório nas diversas áreas. (...) Os sistemas nacionais de produção e disseminação de estatísticas públicas passaram a incorporar novas dimensões investigativas e a produzir de forma sistemática relatórios sociais. Havia grandes esperanças de que, com a organização de sistemas abrangentes de indicadores sociais, os

¹²³ De acordo com o autor, a produção de informações pelos Estados já acontecia, mas, de um modo geral, elas eram produzidas através de documentos mais descritivos e sem tanta presença de números. A ausência dos números pode ser justificada tanto por não estarem disponíveis, quanto por não serem considerados essenciais para uma boa explicação da realidade na época.

governos nacionais pudessem orientar melhor suas ações, proporcionando níveis crescentes de bem-estar social, redistribuindo melhor as riquezas geradas e superando as iniquidades do desenvolvimento econômico acelerado (JANNUZZI, 2001, p.54).

Anos mais tarde, na década de 1980, com a crise advinda dos choques do petróleo, o insucesso (mesmo que parcial) do planejamento tecnocrático no cumprimento de seus objetivos baseados no planejamento, o crescimento do neoliberalismo e o consequente cheque sobre o papel do Estado, surgiu um questionamento em relação à produção estatal das estatísticas e à utilidade dos sistemas de indicadores sociais. “Felizmente, não demorou muito para se perceber o equívoco dessa assertiva, recuperando-se a consciência de que as estatísticas são, a um só tempo, instrumentos de saber e de poder, cabendo resguardar ao Estado, no mínimo, a função coordenadora” (SENRA, 1999, p.133). A relevância dos indicadores sociais foi reforçada “com o aprimoramento das novas experiências de formulação e implementação de políticas públicas (planejamento local, planejamento participativo)” (JANNUZZI, 2001, p.55).

Com a consolidação e disseminação das estatísticas e indicadores sociais como ferramentas essenciais para a tomada de decisões e o planejamento de políticas públicas, emerge a necessidade de conseguir interpretá-los, compreendê-los e saber como utilizá-los. Devido à complexidade e inter-relação de diversas questões da sociedade, novas formas de produção e representação das informações também passam a ser imperativas. A utilização de dados desagregados, para uma escala menor que o país, o estado e até mesmo o município passam a ser cada vez mais relevantes. As informações espaciais começam a ganhar espaço nesta esfera, uma vez que ajudam a identificar um problema fundamental das políticas públicas: o local em que se deve atuar. Permitem, também, uma análise cruzada de informações em que fica mais fácil conseguir visualizar a incidência de questões relacionadas.

A visualização dos dados e a construção de mapas são úteis na identificação de demandas e para subsidiar os gestores públicos na tomada de decisão. As fases de implementação das políticas públicas são otimizadas quando as informações quantitativas e qualitativas estão integradas às relações dos fenômenos espaciais. (...) O acesso à informação geográfica pode auxiliar na identificação de demandas e subsidiar os gestores públicos. Muitas vezes, por meio das visualizações, se percebe os significados e relações conexos sobre valores culturais e socioeconômicos subentendidos à esses dados. O uso de ferramentas de visualização de dados geográficos favorece também a identificação de caminhos para orientar as diretrizes de uma política pública, integrando os diversos setores que compõe a gestão pública (ALENCAR; SANTOS, 2013 p. 488-489).

A instalação de creches, por exemplo, não deve ser feita “em qualquer lugar da cidade”, apenas para garantir que a oferta do número de vagas seja condizente com a

demanda. Elas devem ser implantadas em localidades em que tenha crianças na faixa etária condizente. Caso contrário, haverá grande possibilidade de haver vagas ociosas na creche e, ao mesmo tempo, mães que gostariam de colocar seus filhos na creche, mas não conseguem – devido ao custo de transporte ou ao tempo dispendido na locomoção. “O planejamento e a execução de políticas públicas serão tão mais eficientes e eficazes quanto mais adequada for a ‘localização’ dos problemas a serem resolvidos” (SOUZA et al. 2008, p.362).

Outro exemplo são os casos de incidência de doenças infectocontagiosas. Para além de questões diretamente relacionadas à saúde, a tuberculose também está ligada a condições sanitárias e de infraestrutura urbana. Ter uma informação que um percentual baixo da população tem tuberculose é, sem dúvida, importante, mas saber a localização de maior incidência pode aumentar muito a efetividade de uma política pública, uma vez que as características do ambiente tem impacto direto em sua proliferação. No caso da favela da Rocinha no Rio de Janeiro, por exemplo, havia uma grande incidência de casos de tuberculose com uma maior concentração num determinado local, mais especificamente, na Rua 4. Ali o ambiente era extremamente úmido, pois praticamente não havia incidência de luz solar e nem circulação de vento, devido à altíssima densidade demográfica da localidade. Para além de ações específicas da área da saúde, foi necessária uma intervenção urbanística (uma obra que transformou o beco estreito em uma rua carroçável) para diminuir drasticamente a incidência de casos de tuberculose no local.

Certas regiões agregam um conjunto significativo de problemas sociais, tais como baixos níveis de escolaridade, domicílios precários, baixa renda, exposição a riscos ambientais, etc. A identificação desses locais é crucial para as políticas sociais voltadas para os grupos sociais mais vulneráveis, tais como as políticas de transferência de renda. Isso indica também que o enfrentamento desse tipo de fenômeno requer políticas que ultrapassem o recorte setorial. (...) Tal passagem do olhar regional para o local, um dos grandes desafios para os gestores públicos, conta hoje com a ajuda fundamental das ferramentas contidas nos Sistemas de Informação Geográfica, que permitem mapear os eventos estudados onde eles realmente ocorrem e cruzar suas informações com dados de outra natureza, podendo ajudar na compreensão de seu conteúdo e de sua distribuição (SOUZA, TORRES, 2003, p.36-37).

A informação espacial, a nível local, que permite o cruzamento de dados de diferentes setores é, portanto, um dos pilares para a compreensão do território e para a implementação de políticas territoriais integradas.

Assim como o tipo de informação produzida pelo Estado foi mudando ao longo do tempo, a sua relação com os demais entes da sociedade também passou por um processo de transformação. Os dados produzidos pelo Estado sempre foram vistos como

uma fonte de informação muito valiosa não apenas para si – como ferramenta para auxiliar em seu planejamento e aprimorar sua atuação –, mas também como uma ameaça, pois poderia transmitir conhecimento aos que quisessem criticar seu desempenho e atacar seu governo. Desta forma, em seus primórdios, tais informações eram mantidas sob poder do Estado, sendo apenas seus governantes aqueles que detinham seu conhecimento – sua publicização não estava sequer em questão. “As estatísticas produzidas, como quer que o fossem, eram consideradas segredos de Estado, sendo tidas como sigilosas, pois, ao mesmo tempo em que revelavam suas potencialidades, também mostravam suas limitações, fragilizando-o perante seus inimigos ou seus rivais” (SENRA, 1999, p. 125).

De “segredo de Estado” a informação passou a ser direito dos cidadãos. O Estado passou a ter obrigação de publicizá-la. Junto com os direitos à vida, à liberdade, à livre manifestação, à igualdade perante a lei, de ir e vir, etc., o direito à informação constitui os direitos civis¹²⁴. O acesso às informações públicas passa a ser visto como peça fundamental para o pleno exercício de cidadania e para o fortalecimento da democracia. Somente com informação os indivíduos conseguem conhecer seus direitos e deveres para poderem tomar decisões esclarecidas sobre suas vidas. “A construção e a prática da cidadania passam pela questão do acesso e uso da informação, pois a consciência de deveres e direitos está relacionada com o livre acesso à informação sobre tais direitos e deveres” (JAMBEIRO; BORGES; SOBREIRA; 2007, p. 109). Uma das escolhas que os cidadãos devem fazer em uma democracia é eleger seus governantes e, portanto, entender-se que todos os cidadãos tem o direito de saber sobre suas decisões, seus atos administrativos e suas escolhas.

O direito de acesso à informação é um direito humano fundamental para a vida em sociedades democráticas. A base deste direito é o princípio de que a autoridade pública é delegada pelo eleitor e sustentada pelo contribuinte, portanto o público deve ter o direito de saber como o poder está sendo usado e como o dinheiro está sendo gasto. Mais do que isso, o cidadão tem o direito de influenciar e participar nos processos decisórios sobre matérias de interesse público. Em um sentido amplo, podemos entender o acesso à informação pública como o direito que tem toda pessoa de receber informações em poder do Estado sobre qualquer assunto. O conceito é parte essencial das diretrizes

¹²⁴ Não por acaso, foi no processo da Revolução Francesa de 1789 que o direito à informação passou a ser considerado um dos direitos fundamentais do homem. A França foi o primeiro país a legislar sobre o tema e, em 25 de junho de 1794, uma legislação específica determinava que os arquivos nacionais fossem abertos aos cidadãos franceses. Contudo, durante um longo período, o acesso aos documentos oficiais produzidos na França e nos demais Estados nacionais era problemático. Apesar de admitirem o livre acesso aos seus arquivos nacionais, muitas eram as restrições e dificuldades para sua consulta. Esse processo evoluiu muito lentamente. Foi em meados do século XX que ocorreram maiores avanços. Incluído na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à informação foi considerado fundamental para o exercício dos regimes liberais democráticos instalados no mundo após a Segunda Guerra Mundial.

de um governo aberto, que propõem processos e procedimentos governamentais mais transparentes (MARTINS, 2011, p.233).

Além de ser direito de seus cidadãos, a publicização da informação também é uma forma de melhoria da gestão pública. Independente da abordagem teórica sobre o papel do Estado e sua melhor forma de gestão, há certo consenso sobre a necessidade de avanço da governança, ou seja, de uma melhoria na capacidade de elaboração e implementação das políticas públicas. A transparência das ações governamentais e a ampla divulgação de suas informações são uma forma de propiciar o controle social – os cidadãos passam a poder acompanhar e participar das decisões dos governantes. Nas democracias, o governo deve ter o “interesse da coletividade” como guia de suas decisões. Portanto, ter fácil acesso à informação sobre suas ações é uma maneira que os cidadãos tem de “controlar” se o propósito coletivo está sendo realmente norteador. O aumento do acesso à informação, portanto, faz parte do processo de “empoderamento” dos grupos sociais no processo de elaboração e de implementação de políticas públicas. (...) somente um cidadão bem informado pode participar ativamente do cenário político de uma nação, exercendo papel essencial de vigilância e de correção da atividade estatal” (LOPES, 2007, p. 10). Sem dúvida há uma grande dificuldade em se definir exatamente o que é “interesse público”. Na maioria das vezes uma alternativa é boa para alguns e, ao mesmo tempo, ruim para outros. Há também escolhas que são elucidadas como “um mal necessário”, em nome de um “bem maior” para a sociedade. Mesmo com a publicização das informações públicas não há uma garantia do correto funcionamento da máquina pública, mas como aponta Valente (2002), apesar da transparência e da informação pública não serem suficientes, elas são extremamente necessárias. Quanto maior é o acesso à informação pública, mais difícil é para os governantes tomar decisões focadas nos interesses particulares, pois todas elas devem ser justificadas para a população e, sempre que possível, embasadas em argumentos técnicos.

um dos maiores valores não-econômicos associados à disseminação da informação governamental no domínio público é a “transparência” da governança e a promoção dos ideais democráticos: igualdade, democracia e abertura. Quanto maior for a quantidade de informação disponível abertamente pelo governo e sobre o governo, menor será a possibilidade de este governo conseguir ocultar atos ilegais, corrupção e má administração. O sigilo excessivo, ao contrário, produz a tirania. A disseminação aberta e irrestrita da informação do setor público também promove a melhoria da saúde e segurança públicas e do bem-estar social geral, à medida que os cidadãos se tornem mais bem informados para tomar decisões sobre sua vida cotidiana, seu ambiente e seu futuro. (...) o bem-estar público será melhor proporcionado por meio do acesso ou disseminação da informação, em vez de uma abordagem paternalista em que as decisões são tomadas pelo governo em nome do povo à revelia deste (UHLIR, 2006, p.30).

Seguindo esta linha de argumentação, Lopes (2007) afirma que, para além da melhoria da gestão pública, a maior publicização das informações governamentais também tem influência para uma maior eficiência do gasto público. Através de mecanismos de transparência há uma probabilidade muito maior de que a alocação dos recursos esteja mais próxima do interesse da maior parte da população.

O direito à informação estava previsto, no Brasil, desde a Constituição de 1988, no seu artigo 5. Houve uma grande inversão sobre a publicização das informações governamentais: se na época da ditadura a regra era o sigilo das informações públicas, com a redemocratização a regra passou a ser sua ampla divulgação. No entanto, a Lei de Acesso à Informação somente foi sancionada em 2011¹²⁵. É esta lei que garante o acesso às informações públicas. Salvo exceções previstas, para o caso de informações pessoais ou informações consideradas sigilosas em que sua “divulgação possa colocar em risco a segurança da sociedade (vida, segurança, saúde da população) ou do Estado (soberania nacional, relações internacionais, atividades de inteligência)”¹²⁶, sua publicização deve sempre ocorrer. Com menos de uma década de vigência, podemos dizer, então, que a cultura da transparência e informação públicas no Brasil ainda é muito recente e, portanto, ainda não estabelecida de fato.

Não há dúvida que se avançou muito quanto à transparência e divulgação de dados públicos. As estatísticas oficiais brasileiras são produzidas pelo IBGE e se tornam públicas assim que o processo de realização da pesquisa é finalizado. Há outros órgãos públicos que produzem estudos, pesquisas e relatórios e os disponibilizam para a sociedade e também foi criado o portal da transparência que contém informações sobre os gastos do governo. No entanto, na prática, ainda há muito a se avançar na ampla divulgação das informações produzidas pelo poder público. Em relação aos dados administrativos e informações produzidas em outros órgãos públicos que não os específicos de produção de informação ainda há um longo processo para instaurar a cultura da publicização. Pode-se dizer que, muitas vezes, esta ocorre apenas de forma parcial e seletiva. Como aponta Lopes (2007) “também há uma restrição cultural bastante importante à publicidade das informações governamentais, gerada em grande parte pelos próprios servidores públicos, que não estão acostumados a terem seu trabalho avaliado pelo cidadão”. A última seção

¹²⁵ A lei 12.527, a Lei de Acesso à Informação, entrou em vigor em maio de 2012 e foi sancionada em novembro de 2011, sugestivamente no mesmo dia em que se formalizou a Comissão Nacional da Verdade, cujo objetivo era investigar os abusos cometidos pelo Estado brasileiro entre 1946 e 1988.

¹²⁶ <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/pedidos/excecoes/excecoes>

deste capítulo irá mostrar o caso de uma pesquisa realizada pela prefeitura do Rio de Janeiro que enfrentou obstáculos para sua divulgação.

2.2 A precariedade de informações sobre favela

As favelas surgiram no cenário carioca no século XIX, mas não há uma exatidão sobre a data e a forma de início deste novo tipo de ocupação urbana. A principal versão sobre seu surgimento refere-se à ocupação do Morro da Providência (que passou a ser conhecido como Moro da Favella) pelos ex-combatentes que voltavam da Guerra de Canudos¹²⁷. Eles estavam à espera de uma definição sobre suas situações no exército e, assim, decidiram se estabelecer, temporariamente, e, portanto, em habitações precárias, nas cercanias do Ministério da Guerra, no centro da cidade do Rio de Janeiro. Entretanto, há suposições de que já haviam outros casebres construídos no local antes dos soldados chegarem. A favela de Santo Antônio (que não mais existe e não teve sua história tão difundida) também teve ocupação semelhante e na mesma época. Os praças de outro batalhão, provenientes de Canudos, fizeram seus casebres nos fundos do quartel, com a autorização de seus chefes militares. Outro fator que contribuiu para o surgimento das favelas foi o combate aos cortiços, com destruição de diversos deles. Pode-se dizer que o Estado, ao tentar combater um tipo de moradia precária acabou impulsionando o aparecimento de outro. “Paradoxalmente, a nova forma que surgia como efeito e consequência da política higienista habitacional e urbana revelou-se tão ou mais insalubre e promíscua do que a anterior, que se desejou higienizar e disciplinar” (VAZ, 1994, p. 592).

Embora esta seja a versão mais difundida sobre o surgimento das favelas, há o registro de outras ocupações anteriores ao Morro da Providência e de Santo Antônio: a Quinta do Caju, a Mangueira¹²⁸ e a Serra Morena. No caso das duas primeiras não há comprovações de que a ocupação tenha se dado por invasão dos terrenos e sabe-se que os primeiros habitantes foram imigrantes espanhóis, portugueses e italianos (VALLADARES, 2000). A despeito destas narrativas, a história das favelas “inclusive

¹²⁷ Liderada por Antônio Conselheiro, Canudos foi uma revolta de cunho messiânico que ocorreu no sertão da Bahia. Iniciado em 1893, Canudos foi alvo de muitas investidas militares tendo sido totalmente destruído por tropas federais em outubro de 1987

¹²⁸ Não é a atual favela da Mangueira.

suas origens e sua expansão inicial, é ainda uma lacuna na historiografia do Rio de Janeiro. São poucos os registros disponíveis para reconstituí-la” (VAZ, 1994, p.590)

Apesar de terem surgido na cidade do Rio de Janeiro ainda no século XIX, foi somente no início do século XX que elas começaram a ser “descobertas” pela sociedade. Foram publicados alguns relatos jornalísticos que buscavam descrever sua realidade. O discurso médico-higienista, que até então focava suas atenções aos cortiços, também passou a tratar das favelas como “merecedora de atenção”, pois foco de insalubridade e doenças. Iniciou-se, assim, a construção de um imaginário coletivo acerca das características estruturais das favelas, bem como de seus moradores: um local de moradia improvisado, com crescimento desordenado onde habitam pessoas pobres, malandros e “vagabundos” de toda sorte - um verdadeiro reduto da extrema pobreza (VALLADARES, 2000).

A “descoberta” da favela foi seguida por sua inclusão na agenda pública. Na década de 1920 houve uma campanha higienista contra a essa “lepra da estética”¹²⁹ e, seguindo esta mesma linha, em 1930 o plano urbanista de remodelação e embelezamento da cidade do Rio de Janeiro apontava para o perigo da manutenção das favelas. Em 1937 as favelas foram, pela primeira vez, oficialmente reconhecidas pelo poder público como parte do território do Rio de Janeiro, através de sua presença no “Código de obras”. No entanto, sua “condenação” surge junto com o seu reconhecimento: o documento proibia a criação de novas favelas e especificava que haveria um empenho público para controlar o seu crescimento. A partir do momento em que as favelas passam a ser reconhecidas e a figurar a agenda pública, como um problema a ser solucionado, começa a surgir a necessidade de conhecê-las mais a fundo, com informações mais precisas sobre suas realidades. Durante o Primeiro Congresso Brasileiro de Urbanismos, realizado em 1941, houve uma grande pressão para que se realizasse um estudo sobre as favelas que contivesse diversas informações sobre elas tais como: quantidade de domicílios, extensão

¹²⁹ A campanha higienista contra as favelas tinha como mote que estas eram a “lepra da estética” e que, portanto, deveriam ser extinguidas, como pode ser visto no trecho a seguir: “é mister se ponha um paradeiro imediato, se levante uma barreira prophylactica contra a infestação avassaladora das lindas montanhas do Rio de Janeiro pelo flagello das “favellas” — lepra da esthetica, que surgiu ali no morro, entre a Estrada de Ferro Central do Brasil e a Avenida do Cães do Porto e foi se derramando por toda a parte, enchendo de sujeira e de miséria preferentemente os bairros mais novos e onde a natureza foi mais prodiga de belezas. (...) Desprovidas de qualquer espécie de policiamento, construídas livremente de latas e frangalhos em terrenos gratuitos do Patrimônio Nacional, libertadas de todos os impostos, alheias a toda acção fiscal, são excellentes estímulo à indolência, atraente chamariz de vagabundos, reducto de capoeiras, valhaoito de larapios que levam a insegurança e a intranquilidade aos quatro cantos da cidade pela multiplicação dos assaltos e dos furtos” (MATTOS PIMENTA, 1926, *apud* VALLADARES 2000, p. 15).

de área ocupada, quantidade de moradores em cada favela e seu perfil etário e de sexo, condições sanitárias locais, caráter das habitações, o nome dos donos das terras ocupadas e sobre a possibilidade de sofrerem um processo de urbanização (VALLADARES, 2000). As favelas estavam postas como uma “questão social a ser enfrentada”. Desde essa época já estava presente o dilema sobre “o que fazer com as favelas?”, ou seja, se deveria haver um processo de urbanização para proporcionar melhores condições de vida naqueles locais ou se todos os moradores deveriam ser removidos e realocados em “vilas operárias” ou outro tipo de habitação popular no subúrbio. Independentemente do tipo de intervenção a ser feita, ficava cada vez mais claro que seria necessário ter informações mais robustas sobre as favelas. Assim, ficou decidido que o Censo nacional de 1950¹³⁰ iria apreender dados especificamente referentes às favelas do Rio de Janeiro – na época, Distrito Federal.

As favelas devem ser urbanizadas ou simplesmente extintas?

A extinção das favelas, abstraído seu aproveitamento posterior – e aqui nos referimos notadamente aos morros – ficaria circunscrita a uma exigência estética, a um motivo de embelezamento urbano, talvez não bastante forte para justificar a remoção de 170.000 pessoas. (...)

Urbanizar os morros e favelas em geral não seria, possivelmente, empreendimento menos custoso, embora parecesse mais de acôrdo com o sentido social e humano da questão. Quem asseguraria, porém, que depois de urbanizados as favelas e os morros, neles permanecessem seus atuais moradores?

Sejam quais forem os rumos escolhidos para equacionar os problemas surgidos com a proliferação dos núcleos de favelados, o acôrto das medidas que possam vir a ser postas em prática dependerá do melhor conhecimento das características individuais e sociais dessas populações.

Eis a razão por que o VI Recenseamento Geral do Brasil tomou a iniciativa de apurar, separadamente, os dados do Censo Demográfico referentes às favelas do Distrito Federal, oferecendo, assim, a todos os interessados, os elementos básicos sobre aquêles aglomerados humanos (IBGE, 1953, p.15).

A prefeitura do Rio de Janeiro vinha sofrendo pressões para intervir nas favelas, que apresentavam elevado crescimento nos últimos 15 anos. A visão que predominava, e era compartilhada pela gestão da prefeitura, era de que as favelas eram um “palpitante problema econômico-social para a administração pública” (PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL, 1949, p.5). Neste sentido, houve uma determinação do prefeito a diversos órgãos municipais que trabalhassem no intuito de auxiliar no esclarecimento quanto à natureza das favelas, para que então a prefeitura pudesse tomar “medidas mais indicadas para extinguir as favelas ou pelo menos sustar o seu desenvolvimento” (PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL, 1949, p.6). Portanto, antes mesmo da

¹³⁰ Outros censos já haviam sido realizados no Brasil, desde o final do século XIX, mas a partir deles não era possível ter informações precisas e específicas sobre as favelas.

realização do Censo pelo IBGE, o Departamento de Geografia e Estatística do Distrito Federal foi incumbido, em 1947, de realizar um levantamento preliminar das favelas existentes e, também, um censo específico para estas áreas, o mais breve possível. O censo das favelas do distrito federal foi a campo entre o final daquele ano e o início de 1948 e seus resultados foram divulgados no ano seguinte.

Além da simples contagem de domicílios e moradores, os censos apuraram suas principais características. Sobre as pessoas as informações levantadas foram sexo, faixa etária, cor¹³¹, estado conjugal, instrução, religião, ramo de atividade, naturalidade, existência de registro, rendimento declarado, local de trabalho e estado de saúde¹³². Em relação aos domicílios procurou-se saber o tipo de material que era construído, distinguindo-se a cobertura e o piso, a forma de despejo do esgoto, o estado de conservação, a forma de iluminação e de provimento de água, a quantidade de cômodos, o tipo de imóvel (se comercial, residencial ou misto), o valor da habitação, se os moradores pagavam aluguel pelo imóvel e/ou pelo chão¹³³ e seu respectivo valor. Todas estas informações poderiam ser analisadas para cada uma das favelas em separado, possibilitando conhecer suas possíveis diferenças. As informações do censo do IBGE também poderiam ser comparadas com o restante da cidade.

A despeito de terem sido realizadas por dois órgãos oficiais, as duas pesquisas apresentaram resultados bastante distintos. O censo das favelas realizado pela prefeitura do Distrito Federal apontou para a existência de 105 favelas e um total de 138.837 habitantes enquanto o aplicado pelo IBGE mapeou 58 favelas com 169.305 moradores. Esta discrepância é explicada por terem utilizado diferentes critérios para definir favela. Para ser considerada favela pelo IBGE o agrupamento de moradias deveria i) ser formado por uma quantidade mínima de 50 casas; ii) em sua maioria serem construídas de folhas de flandres, chapas de zinco, tábuas ou materiais semelhantes; iii) não possuir licenciamento nem fiscalização durante a construção e estarem localizadas em terrenos pertencentes a terceiros ou de propriedade desconhecida; iv) não possuir, ao menos em parte, rede sanitária, luz, telefone e água encanada; e v) estarem em área não urbanizada, com falta de arruamento, emplacamento ou numeração. Os critérios utilizados pela

¹³¹ Atualmente deve-se perguntar em relação à cor/raça das pessoas, mas na época havia referência somente à cor.

¹³² Vale dizer que algumas informações constam somente em uma das pesquisas. A religião e o estado de saúde apenas foram perguntados no Censo do IBGE enquanto a existência de registro consta somente no questionário da prefeitura.

¹³³ Equivalente ao aluguel do terreno.

prefeitura do Rio de Janeiro não estão explícitos, mas ao que tudo indica, eram mais flexíveis – não precisavam atender a estas 5 condições ao mesmo tempo e, principalmente, não havia necessidade de quantidade mínima de domicílios. Além disso, foram identificados alguns casos em que o IBGE considerou como apenas uma favela núcleos tomados como distintos pela prefeitura – como, por exemplo, no caso do Pavão e Pavãozinho.

Se a definição de favela não era consenso naquela época, tampouco ela é nos dias atuais. Há diversos “senso comuns” sobre características que deveriam definir uma favela. No entanto, apesar de serem características de algumas/muitas favelas, para nenhum desses casos é possível generalizar a todo o seu universo. Primeiramente, é comum pensar que todas as favelas foram estabelecidas por ocupações irregulares da terra, através de invasões de terrenos de outrem, no entanto há o registro de favelas que surgiram em terrenos particulares com a permissão de seus donos:

as favelas vão surgindo muitas vezes em terrenos particulares sem que seus proprietários protestem e que, até pelo contrário, ajudem a construir o barracão e ainda mais atraem novos moradores. É uma maneira fácil de não pagar impostos de qualquer maneira e de ter grande renda. Enquanto isso, os terrenos vão se valorizando, sem necessidade de outro auxílio, senão o fator tempo (MOURA 1940, *apud* RODRIGUES, p. 9, 2013).

A falta de urbanização também costuma estar entre as descrições de favela. Apesar de serem características de sua formação, não se pode dizer que seja verdade atualmente. Para além de mutirões de melhoramentos de infraestrutura feitos pelos próprios moradores, diversos foram os programas de urbanização realizados pelo poder público, como vimos no capítulo 1. Este processo de urbanização não ocorreu em todas as favelas e nem mesmo de forma homogênea dentro delas. A situação de acesso aos serviços de infraestrutura é bastante heterogênea entre as diversas favelas atualmente. Problemas de urbanização ainda estão presentes na grande maioria delas, mas não são maioria as áreas que ainda carecem completamente de infraestrutura. A ausência do Estado, de forma mais ampla, é outra característica que costumam atribuir às favelas. No entanto, ao tomarmos o Vidigal como exemplo, podemos ver a presença de duas escolas municipais, duas creches municipais e um posto de saúde em seu interior¹³⁴. É possível questionar a qualidade destes equipamentos, bem como a insuficiência ao atendimento de todos os moradores – as creches públicas do Vidigal estão sempre cheias e com fila de espera e

¹³⁴ Uma das escolas municipais está fora do perímetro da comunidade, mas encontra-se do outro lado da Av. Niemeyer, portanto a uma distância de menos de 50 metros.

muitas mães acabam tendo que colocar seus filhos em creches particulares por falta de vaga. É possível, também, dizer que o Estado esteve omissos em relação à segurança pública nestes territórios. Porém, não se pode falar em ausência do Estado. Mesmo que de forma insuficiente, ele está presente oferecendo serviços. Uma vez mais, devemos ter em mente que esta não é regra, mas também não é exceção. Há diversas favelas que, assim como o Vidigal, contém equipamentos públicos em seu interior ou a uma distância muito próxima, mas há, também, outras tantas que não são contempladas por estes serviços, tendo, seus moradores, que realizar grandes deslocamentos para poderem acessá-los.

A favela também é conhecida como *locus* da pobreza. Todavia, há diversas outras áreas da “cidade formal” que tem uma concentração de pobreza igual ou até mesmo maior do que diversas favelas¹³⁵. Além disso, a sua delimitação muitas vezes não é trivial. Apesar de pairar no imaginário popular que há uma grande diferença entre a favela e seu entorno, muitas vezes isso não é verdade. O limite entre estas áreas, as vezes, é tão tênue que sem um mapa para orientar o início de uma e o fim da outra não seria possível perceber tal transição. No Cerro-Corá, por exemplo, há uma área contígua ao limite da favela, considerada como formal pela prefeitura, mas que todos os moradores da região consideram como sendo favela e que possui características urbanísticas semelhantes e muitas vezes mais precárias que sua favela vizinha¹³⁶. Há inclusive casos em que os moradores entram com um processo na prefeitura para que esta passe a reconhecer a área como favela¹³⁷. A definição de favela não é, como pode parecer à primeira vista, trivial.

Poucos termos são ao mesmo tempo tão evidentes e tão opacos quanto favela. (...) Partilhada pela mídia, pela academia, pelo Estado, pelas agências de desenvolvimento e pelas ONGs, essa representação das favelas extrai a sua força justamente de sua evidência, do fato de corresponder a dados concretos e de poder ser objetivamente observada. Nelas existem pobres, haja vista o próprio aspecto das moradias, a infra-estrutura e os serviços públicos são realmente precários, e não há como negar que hoje o tráfico de drogas tem ali uma de suas faces mais visíveis. Entretanto, se tudo isso é verdade e constitui uma pauta de vários problemas a serem solucionados, é preciso notar que é nessa evidência mesma que reside a opacidade da favela, pois ela produz a certeza de que já se conhece a favela, sem que seja preciso conhecê-la efetivamente. Ela induz e direciona o nosso olhar, condicionando o que ver e como ver; leva-nos a perceber e tratar como unidade a favela e os favelados, aquilo que, de fato, é marcado por uma extrema diversidade. A representação sobre a favela impõe-se, assim, à realidade das favelas (PANDOLFI, GRZYNSZPAN, 2003, p.23).

¹³⁵ Considerar a favela como *locus* da pobreza é um dos mitos apontados por Valladares (2005).

¹³⁶ Na seção 2.4 será possível ver um mapa que retrata esta área.

¹³⁷ Recentemente isto ocorreu em uma pequena área adjunta a Ladeira dos Tabajaras.

Não é apenas a “definição informal” de favela, utilizada pela academia e pela sociedade em geral, que é opaca. As definições oficiais utilizadas por diferentes órgãos do poder público também não são necessariamente as mesmas. A nível nacional quem continua à frente do levantamento de informações sobre favelas é o IBGE¹³⁸. Na Prefeitura do Rio de Janeiro o IPP que é o órgão responsável por produzir dados e estudos sobre a cidade como um todo e, também sobre as favelas. Há uma gerência específica que trata deste tema – a Gerência de Estudos Habitacionais (GEH), integrante da Diretoria de Informações da Cidade (DIC). Dentre as atividades desta gerência, pode-se destacar a realização de estudos e análises sobre as favelas cariocas, o monitoramento das mudanças nos limites das favelas ano a ano e o cadastro das novas favelas¹³⁹. A partir das informações básicas das favelas cariocas a GEH alimenta e atualiza o Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN)¹⁴⁰, um sistema on-line que disponibiliza diversas informações sobre as favelas, tais como: o nome oficial da favela e eventuais nomes alternativos¹⁴¹, localização (bairros e região administrativa), aspectos físicos e históricos da ocupação, regularização urbanística e fundiária, situação no tecido urbano – se uma favela isolada ou em complexo, área ocupada, equipamentos públicos, programas governamentais, população, e quantidade de domicílios. Pelo SABREN podemos ver a definição de favela utilizada no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, de 2011, e a correspondente definição de aglomerado subnormal utilizada pelo IBGE:

Favela – área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação clandestina e de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento irregular, ausência de parcelamento formal e vínculos de propriedade e construções não licenciadas, em desacordo com os padrões legais vigentes. (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, artigo 234, *apud* SABREN).

Aglomerado subnormal - É o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma dessas características: 1- irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou; 2- carência de serviços públicos essenciais

¹³⁸ Não há um departamento específico que trate das favelas. Mas as informações mais sistemáticas sobre favelas para o Brasil são produzidas pelo IBGE, de um modo geral, juntamente com as demais informações sobre o país.

¹³⁹ O primeiro cadastro de favelas do Rio de Janeiro foi realizado 1983.

¹⁴⁰ O SABREN pode ser acessado através do endereço <http://pcrj.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=4df92f92f1ef4d21aa77892acb358540>

¹⁴¹ Em diversas favelas existem localidades (parte da favela) conhecidas por algum nome específico. Por exemplo, no Pavão, há diversas localidades: o beco do amor perfeito, o caranguejo, o Vietnã, dentre outras. Há, também, algumas favelas que são cadastradas na prefeitura com um nome, mas seus moradores a chamam por outro. É o caso da Unidos de Santa Teresa (nome oficial) que é conhecida como Fogueteiro.

(como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública). (IBGE, Censo Demográfico 2010, *apud* SABREN).

A utilização de definições diferentes acarreta em diferentes informações oficiais sobre a quantidade de favelas e de moradores. Para tentar minimizar esta discrepância no município do Rio de Janeiro o IPP e o IBGE trabalharam conjuntamente por dois anos antes da realização do Censo 2010 na tentativa de “compatibilizar os limites dos aglomerados subnormais do IBGE com os limites de favela do IPP-RIO. (...) foram redefinidos os limites geográficos dos aglomerados subnormais que seriam utilizados para a Cidade do Rio de Janeiro” (LOPES, SILVA, 2012, p.2). No entanto, principalmente por causa do limite mínimo de moradias estipulado pelo IBGE, mas também por alguns casos em que a compatibilização dos limites não foi possível, ainda há diferenças nas definições adotadas pelas duas instituições. Houveram algumas áreas que o IBGE não classificou como aglomerado subnormal, mas a prefeitura considerou como favela. “Dessa forma, o IPP-RIO, usando suas bases cartográficas e aerofotogramétricas, fez algumas estimativas para complementar os dados, o que, ao fim e ao cabo, resultou num acréscimo de 4% sobre a população calculada pelo IBGE” (CAVALLIERI, VIAL, p. 1, 2012).

Para além da definição de favela, os próprios dados, referentes a estas áreas, levantados nos censos¹⁴² são muitas vezes questionados. Um questionamento é relativo a adequabilidade dos dados para retratar a realidade destes locais, como veremos de forma mais detalhada na seção 2.4 desse capítulo. Outro, bastante frequente é sobre o número total de domicílios e habitantes identificados pelo censo. Os moradores das favelas normalmente questionam os números divulgados pelo censo, dizendo que há, na realidade uma quantidade muito maior de moradias e, também, de habitantes. Não há dúvida que esta discordância passa por uma disputa política, pois se há menos moradores, há, teoricamente, uma menor necessidade de recursos e investimentos para a área. Como já mencionado, esta disputa pode estar relacionada à não inclusão de casas vizinhas às favelas em seus limites oficiais, mas que apesar de estarem em área formal apresentam condições de adequabilidade tão precárias ou mesmo pior que aquelas pertencentes ao perímetro da comunidade. O presidente da Associação de Moradores e Amigos do Vale (Amavale-Fallet) corrobora este ponto de vista ao afirmar que “existem casas com a posse

¹⁴² Sempre que a palavra censo for utilizada em relação a uma pesquisa específica e ela não vier seguida da explicitação sobre sua instituição responsável – censo IBGE, censo da prefeitura do Distrito Federal, censo PAC, etc. – ela estará se referindo ao censo IBGE.

do terreno que com o tempo se degradaram e hoje não se diferenciam do resto do Fallet. No entanto, elas não são contabilizadas nas políticas públicas para as favelas”¹⁴³. Outro fator que muitas vezes é levantado para questionar a validade das pesquisas oficiais nas favelas é a dificuldade de se chegar a todos os domicílios nestes locais. Há a dificuldade física do terreno, muitas vezes becos estreitos em ladeiras íngremes e também uma dificuldade em identificar todos os domicílios nas áreas mais densas, pois pode acontecer de uma moradia ter acesso por dentro de outra, gerando assim, subnotificação. Pode haver, ainda, uma eventual impossibilidade de se chegar a determinadas áreas por uma não autorização de circulação pelos traficantes locais.

Nesta disputa por investimento público e, conseqüentemente, pela quantidade de moradores é muito comum que líderes comunitários e entidades locais façam algum tipo de levantamento populacional. Na favela A. M. e Amigos do Vale¹⁴⁴, por exemplo, uma contagem realizada pelo presidente da associação de moradores, identificou 485 moradores, e não 161, como retratado pelo Censo de 2010¹⁴⁵. No Vidigal, incluindo a Chácara do Céu, alguns líderes afirmam haver 50.000 moradores e não os pouco mais de 10.000 conforme aparece nos dados oficiais¹⁴⁶. Estas pesquisas “informais”, na maioria das vezes, apenas apresentam um número de moradores e de domicílios, mas não são publicadas de forma detalhada, explicitando sua metodologia, tempo de coleta, etc. Assim, não costumam ser levadas em consideração pelo poder público: tanto a metodologia, como até mesmo a validade dos resultados são questionados.

No entanto, um bom exemplo de produção de informação da favela pela favela foi o Censo da Maré, realizado pela Redes da Maré, uma ONG local, que teve início em 2012. Neste caso, a pesquisa foi muito bem estruturada, sua metodologia explicitada e corroborada por outras entidades parceiras. A principal motivação foi construir um diagnóstico completo da realidade da Maré, entendendo-o como um primeiro passo para uma melhor intervenção pública. “Mais do que um simples diagnóstico, o Censo da Maré é o primeiro passo para a realização de ações concretas que impactarão na realidade de

¹⁴³ Reportagem do site Viva Favela, disponível em <http://vivafavela.com.br/449-censo-nas-favelas-e-controverso/>

¹⁴⁴ Mais conhecida como Fallet.

¹⁴⁵ Reportagem do site Viva Favela, disponível em <http://vivafavela.com.br/449-censo-nas-favelas-e-controverso/>

¹⁴⁶ Neste caso específico, a diferença tão gritante entre os números pode ser explicada por uma disputa por parte dos moradores para a implementação de uma UPA. Havia uma diretriz que apenas comunidades com mais de 50.000 moradores poderiam receber uma UPA e desde a inauguração da UPA da Rocinha os moradores do Vidigal reivindicavam a instalação de uma ali também.

todos”¹⁴⁷. Este censo foi uma pesquisa bastante completa da realidade local. Além das informações socioeconômicas sobre os moradores e as condições de seus domicílios, este censo também realizou a identificação de todas as ruas da Maré, com nome e localização, algo que não é muito comum para as favelas¹⁴⁸, e um levantamento de todos os empreendimentos comerciais existentes no local.

Na Rocinha, assim como nas demais favelas esta disputa pelos números também está presente: enquanto o Censo de 2010 aponta para a existência de 69.156 moradores, alguns líderes comunitários afirmam residir na comunidade cerca de 160.000 pessoas. Neste caso há, ainda um terceiro número intermediário, apresentado pela Empresa De Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP): 98.319 moradores em 2009. Esta pesquisa foi realizada como um levantamento de informações para o planejamento das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que ocorreria na Rocinha. Os dados disponíveis, provenientes do censo 2000, eram muito antigos. Não eram, portanto, um bom retrato da realidade da favela¹⁴⁹. Deste modo, a EMOP decidiu realizar uma pesquisa própria¹⁵⁰ para obter um melhor diagnóstico do local em que iria fazer uma grande intervenção. Há quem diga que, apesar de ser feita por um órgão oficial este levantamento também tinha interesse em ser superestimado, uma vez que o orçamento destinado ao PAC-Rocinha deveria estar relacionado com a quantidade de moradores. No entanto, a EMOP afirma que seu censo é muito mais fidedigno do que o realizado pelo IBGE, pois para conseguir realizá-lo em sua totalidade a equipe do governo do estado precisou de cerca de um ano em campo enquanto a equipe do IBGE ficou apenas pouco mais de dois meses. Não é possível afirmar quem está certo. No entanto, é possível perceber que, até hoje, há muitas incertezas em relação às informações sobre as favelas.

Outro grande problema relativo a este universo é a baixa periodicidade de informações. Das pesquisas realizadas sistematicamente pelo IBGE, apenas o censo consegue retratar a realidade das favelas. As demais não tem representatividade neste nível tão desagregado. Isto implica dizer que, salvo pesquisas específicas que não costumam contemplar todo o universo, as informações sobre favelas são atualizadas

¹⁴⁷ Reportagem no site Redes da Maré, disponível em <http://redesdamare.org.br/blog/projetos/projetos-desenvolvimento-territorial/censo-mare-2/>

¹⁴⁸ No âmbito da UPP Social também foi realizada a identificação de logradouros de todas as favelas contempladas pelo Programa. Mas vale destacar que esta iniciativa da Redes da Maré foi pioneira.

¹⁴⁹ Para além dos demais questionamentos sobre a qualidade das informações de favela retratadas pelo censo.

¹⁵⁰ Este levantamento passou a ser chamado de censo do PAC.

apenas a cada 10 anos. Para superar essa escassez de informações muitas entidades e programas acabam realizando suas próprias pesquisas.

2.3 Mapa Rápido Participativo – MRP

A partir da combinação entre a conjectura de que a informação é parte essencial da política pública – tanto para a formulação, quanto para sua implementação e execução e, também, para seu monitoramento e posterior avaliação – e o fato de haver grande carência e desencontros de informações sobre favelas surgiu, no âmbito da UPP Social, a necessidade de realizar uma pesquisa nas favelas abrangidas pelo programa. A ideia era produzir um diagnóstico minucioso sob vários aspectos destes locais, que contemplasse uma caracterização do território como um todo e que, assim, pudesse servir de base para o planejamento e a intervenção pública. Seu intuito era orientar a priorização dos investimentos para as áreas em que eles fossem mais necessários. Para além disso, a intenção era que o diagnóstico realizado a partir desta pesquisa fosse utilizado para o planejamento conjunto de estratégias de intervenção pelos diversos órgãos atuantes nas favelas contempladas pelo programa. Ou seja, como uma ferramenta para a construção de uma política horizontal, territorial, e não apenas setorial.

Para a realização deste diagnóstico foi contratado um consultor especialista na metodologia de Diagnósticos Rápidos Participativos. A escolha por este método em detrimento dos *surveys* tradicionais se deu, principalmente, i) pela possibilidade de aproveitamento do conhecimento sobre o território e da rede previamente estabelecida pelas equipes de campo, ii) menor tempo de realização e iii) menor custo – uma vez que seria realizado pelas equipes de campo que já faziam parte do programa. Além disso, com este diagnóstico pretendia-se obter uma descrição qualitativa e bastante detalhada de cada local a fim de conhecer as especificidades de cada favela bem como suas diferenças internas. As informações coletadas são referentes a determinada localidade, sendo seus resultados revelados por meio de mapas. Esta pesquisa foi denominada de Mapa Rápido Participativo (MRP)¹⁵¹.

Pode-se dizer que a realização deste mapeamento pela prefeitura foi mais um importante passo para o reconhecimento das favelas. Como vimos na segunda seção deste

¹⁵¹ Para maiores informações sobre a metodologia do MRP, ver: <http://www.data.rio/datasets/b1a06f2a01ce41f689e4e9f659322734>

capítulo, há algumas décadas atrás as favelas não eram legitimadas pelo poder público havendo pouca informação oficial sobre as mesmas. Depois elas passaram a fazer parte das pesquisas e integrar o escopo das políticas públicas, porém, havia um senso comum de que “favela é tudo igual” e, portanto, suas histórias e especificidades não eram levadas em consideração. Um novo momento foi, então, o deste reconhecimento das diferenças existentes entre as favelas, mas seus interiores continuavam sendo retratados como um ambiente único. Eram raras as exceções a este novo senso comum de homogeneidade interna, normalmente relacionadas ao tamanho excepcional de alguma favela – como, por exemplo a Rocinha. Por ser a maior favela do Brasil, com cerca de 70 mil habitantes¹⁵², muitos entendiam que ali existiam diversas realidades distintas. Porém, esta percepção não era válida para favelas menores. Esta visão de uma (possível) heterogeneidade interna, mesmo em favelas médias e pequenas, é recente e, além de ser de grande relevância para o reconhecimento destes territórios é, também, de suma importância para um melhor planejamento da atuação pública.

O MRP parte da pressuposição de que cada território investigado pode apresentar diferenças internas e que estas não necessariamente seguem algum padrão pré-estabelecido, como localidades ou setores censitários, por exemplo. Portanto, a unidade de análise, denominada de “microárea”, não segue nenhuma divisão pré-existente. A microárea nada mais é do que uma área que apresenta um elevado grau de homogeneidade interna e heterogeneidade com suas áreas circunvizinhas de acordo com os temas analisados. Elas não tem um tamanho padrão estabelecido, mas não devem ser muito pontuais (neste caso se configuram apenas como um *hotspot*) e nem ser demasiado extensas, para não correr o risco de acabar generalizando algumas diferenças e, assim, perder informações relevantes. A definição das microáreas ocorre junto com o levantamento das informações. Enquanto as características estão, em sua maioria, similares os espaços fazem parte de uma mesma microárea, mas conforme são percebidas diferenças importantes, novas microáreas vão sendo delimitadas.

A coleta de informação se dá por meio de observação e de entrevistas. Estas são tanto pontuais com alguns moradores dos locais que encontram durante o percurso quanto um pouco mais extensas e semiestruturadas com “informantes chave”, que são pessoas que conhecem bastante o histórico local, sobre um ou vários temas – podem ser moradores antigos, presidentes da associação de moradores, manobreiros de água, garis

¹⁵² De acordo com o Censo 2010 do IBGE.

comunitários, etc. A observação se dá no decorrer de uma (ou mais, se necessário) caminhada pelo território. Por mais que as pessoas já conheçam o local, é necessário que se faça uma caminhada exclusivamente com este propósito. São muitas as informações sobre as quais deve-se estar atento e o olhar específico para este propósito é essencial para uma delimitação apropriada das microáreas. A equipe percorre o território¹⁵³ com um mapa, para localização, demarcação de uma hipótese inicial sobre as microáreas e, quando possível marcação de algum problema pontual; um caderno de referências para auxiliar e guiar a observação e as entrevistas; uma máquina fotográfica para registrar as principais características observáveis e ajudar no momento da sistematização; e um caderno de anotações que deve ser preenchido com o máximo de informações possíveis sobre os temas analisados – tanto relativos às observações quanto às entrevistas. Após esta primeira ida a campo, a equipe deve sistematizar as informações, descrevendo de forma mais detalhada possível as características de cada microárea levantada. Caso fique alguma dúvida ou pendência sobre alguma informação, a equipe deve retornar a campo para checá-la. A partir da análise da sistematização, dever-se-ia gerar rankings das microáreas, tanto relativo a cada um dos temas em específico, quanto para o conjunto total de suas características. Haviam seis categorias, representadas por uma escala de seis cores – vermelho, rosa, laranja, amarelo, verde claro e verde escuro – sendo a cor vermelha a indicativa de uma situação de maior vulnerabilidade e a verde escura de maior adequabilidade.

A partir da consultoria contratada foi realizada uma primeira ida a campo, que serviria de treinamento para as equipes e, também, como etapa piloto da metodologia. Desta experiência foram extraídos dois importantes aprendizados, que viriam a ter consequências no método empregado.

A primeira questão observada foi relativa à adequabilidade do método para temas diversos. Em sua aplicação, ele funcionou muito bem para questões relacionadas, principalmente, a infraestrutura e qualidade de serviços básicos de urbanização. No entanto, para mensurar a adequabilidade dos serviços das áreas de saúde, educação e assistência social, o método se mostrou falho. Não era possível chegar a respostas robustas através da observação e de somente algumas entrevistas. Desta forma, optou-se

¹⁵³ Por serem muitos os temas que devem ser observados/perguntados simultaneamente e pela necessidade de utilização de múltiplos instrumentos, aconselha-se que cada equipe deva ser de pelo menos três pessoas e nunca menos do que duas.

por dividir a pesquisa em duas. A primeira parte seria o MRP-Urbano, (que deveria sofrer alguns ajustes) e a segunda, o MRP-Social, que requereria mudanças profundas em sua metodologia. Apesar de algumas tentativas metodológicas, o MRP-Social nunca chegou a ser implementado e, assim, o MRP-Urbano passou a ser chamado simplesmente de MRP.

A não realização do MRP-Social é, sem dúvida, uma incompletude no objetivo de realização de um diagnóstico amplo que conseguisse fazer uma caracterização do território como um todo, o mais próximo possível de sua realidade complexa. Apenas a faceta da urbanização foi retratada. No entanto, urbanização é um tema que abrange diversas questões interligadas. No caso da Prefeitura do Rio de Janeiro, são diversos os órgãos responsáveis por este tema, cada um sobre partes distintas. Portanto, para além de toda sua metodologia – que tem o território como elemento principal para a realização do diagnóstico e da delimitação de suas unidades de análise e apresenta seus resultados através de mapas – o MRP, mesmo abrangendo “somente” a parte urbana, pode ser considerado como um diagnóstico territorial, com potencialidade para ser utilizado para construção de políticas horizontais. Além de uma descrição geral da microárea, que deve conter suas principais características, foram dez os temas específicos pesquisados pelo Mapa Rápido Participativo¹⁵⁴:

1. Sinalização das Vias e Serviços Postais

- Cobertura do serviço de emplacamento das vias
- Cobertura dos serviços postais

2. Infraestrutura para Mobilidade

- Capilaridade das vias carroçáveis / calçadas para pedestre
- Capilaridade das vias de circulação por motos
- Acesso às vias carroçáveis
- Cobertura da pavimentação das vias carroçáveis e não carroçáveis
- Estado de conservação da pavimentação das vias carroçáveis e não carroçáveis

3. Acesso aos Meios de Transporte Coletivo

- Transporte público: acesso, frequência, destinos e problemas

¹⁵⁴ Lista proveniente da Nota Metodológica do Mapa Rápido Participativo do Rio+Social, 2017.

- Transporte local: acesso, modais, funcionamento e eventuais problemas

4. Padrão das Moradias

- Padrão construtivo
- Gabarito / adensamento

5. Abastecimento de Água

- Cobertura da infraestrutura de abastecimento de água
- Frequência do abastecimento de água
- Intermitência do abastecimento de água
- Necessidade de utilização de bombas d'água

6. Sistema de Esgotamento Sanitário

- Infraestrutura de esgotamento sanitário – tipo e qualidade
- Existência de refluxo / transbordamento da infraestrutura oficial de esgoto
- Esgoto a céu aberto

7. Sistema de Drenagem de Águas Pluviais

- Sistema de Drenagem
- Capacidade de Escoamento das Águas Pluviais

8. Coleta de Lixo

- Cobertura da coleta direta (porta a porta) de lixo
- Acesso à caçamba mais próxima e sua suficiência
- Acesso a pontos de descarte sem caçamba
- Acúmulo de lixo com ou sem remoção periódica e suas Principais Causas
- Serviços de varrição e estado de limpeza dos logradouros e outros espaços públicos

9. Energia Elétrica

- Cobertura do fornecimento domiciliar oficial de energia elétrica
- Interrupções no fornecimento domiciliar de energia elétrica

10. Iluminação Pública

- Cobertura dos pontos de iluminação pública
- Estado de conservação dos pontos de iluminação pública

- Existência de rotina de manutenção dos pontos de iluminação pública

Como é possível perceber pelos subtemas listados acima, além da existência e cobertura, o MRP também leva em consideração o estado de conservação da infraestrutura e a qualidade do serviço ofertado. No tema do esgoto, por exemplo, procura-se saber o local de lançamento de esgoto pelos domicílios (se na rede oficial, em sistemas de drenagem, nas encostas, etc.); quando há rede oficial, o seu estado de conservação – tanto em questões de parte da infraestrutura quebrada, quanto relativo à existência de refluxos; e também a existência de esgoto a céu aberto e, caso haja, sua dimensão e recorrência. O MRP procura explorar os diferentes aspectos de um tema, na tentativa de esgotá-lo e, assim, conseguir retratar de forma mais fidedigna as “realidades urbanas” das favelas.

O segundo alerta que surgiu na realização do piloto, foi a constatação de que o método, como estava, não seria viável na escala do programa. Apesar da grande riqueza das informações qualitativas coletadas e da viabilidade de ranquear as microáreas de um mesmo território, ou até mesmo, de territórios diferentes, mas realizados por uma mesma equipe, ficou claro a impossibilidade de se comparar e, conseqüentemente ranquear de forma adequada, as áreas dos levantamentos feitos por equipes diferentes. As equipes conheciam bastante seus territórios de atuação, mas não necessariamente conheciam os demais territórios. Desta forma, não havia garantia de padronização, ou seja, não havia garantia que uma área retratada como vermelha por uma equipe seria realmente equivalente a outra área também retratada como vermelha por outra equipe. O que uma equipe acreditava ser uma situação de muita precariedade poderia ser considerada como uma situação de média precariedade para outra, por haver situações ainda piores em seus territórios¹⁵⁵. Além disso, dentro de um mesmo tema, uma equipe poderia atribuir uma maior relevância a alguma questão enquanto outra equipe poderia encará-la como um quesito menor¹⁵⁶. A subjetividade estava muito presente. Realidades semelhantes poderiam ser retratadas com cores (indicativas de hierarquia de vulnerabilidade) diferentes e, também, situações distintas poderiam ser retratadas por uma mesma cor.

¹⁵⁵ Um exemplo para isso é o acúmulo de lixo nos espaços públicos. O que pode ser considerado como uma grande quantidade de lixo acumulado para uma equipe, pode ser considerado apenas como uma quantidade média, já que em outro local que conhece há muito mais acúmulo.

¹⁵⁶ No tema relativo a condições de moradia, por exemplo, uma equipe pode achar mais importante o material das casas, enquanto outra acredita que o adensamento das mesmas pesa mais na definição do grau de adequabilidade de uma área.

Neste momento, o MRP apenas serviria para saber quais as áreas mais e menos vulneráveis dentro de um mesmo território, mas não no arcabouço geral de todas as comunidades em que a UPP Social estava presente. Assim, ele poderia servir para indicar os locais que deveriam receber intervenção, uma vez que o poder público já tivesse escolhido em qual comunidade atuar, mas não poderia apontar quais deveriam ser as áreas de priorização dentre todas elas. Pode-se dizer, então, que a metodologia não estava sendo suficiente para satisfazer os anseios do programa. Com este desenho não seria possível cumprir seus objetivos de promover informação qualificada com o intuito de modificar a lógica da atuação pública – neste caso, o padrão de investimento das secretarias, para diminuir as desigualdades relativas ao provimento dos serviços públicos.

Para lidar com esta questão foi necessário que se fizesse uma adaptação da metodologia original: foi incorporado um questionário fechado, com perguntas mais objetivas e opções de resposta pré-determinadas (múltipla escolha). Assim, garantia-se uma maior uniformidade em relação às informações coletadas. A forma de se obter as informações permaneceu a mesma – observação e entrevistas. O questionário foi desenvolvido internamente pela equipe do programa que contou com a ajuda de alguns técnicos da prefeitura, principalmente da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), que tem grande conhecimento sobre as intervenções urbanísticas em favelas. Apesar da grande complexidade e variedade de realidades, o questionário tentou contemplar as possíveis diferentes situações encontradas nas favelas do Rio¹⁵⁷.

Além de um questionário bem estruturado o processo de coleta dos dados também é fundamental para a qualidade da informação e, portanto, “deve-se dar a importância devida ao preenchimento correto dos dados e ao processo de padronização, que por sua vez pode minimizar as diferenças encontradas na geração das informações” (BOCHNER et al., 2010, p. 10). Com o intuito de minimizar as possíveis diferenças na geração de informações, também foi empregado um grande esforço de padronização ao processo de compreensão do questionário, coleta e sistematização das informações. Para superar o problema da subjetividade, e garantir que todos tivessem um mesmo entendimento sobre os pontos abordados, parâmetros foram estabelecidos. Sempre que necessário, perguntas e opções de respostas vinham acompanhadas de um texto descritivo e detalhado para

¹⁵⁷ Vale dizer que após a realização da primeira onda do MRP foram percebidos diversos pontos que poderiam ser melhorados, para contemplar situações não previstas desta grande diversidade de realidades. A partir deste aprendizado, o questionário do MRP foi reformulado, com a inclusão de novas perguntas e opções de respostas mais detalhadas para que um retrato mais fidedigno das favelas pudesse ser realizado.

prevenir múltiplas interpretações e sempre que possível fotos e/ou desenhos eram incluídos no questionário, para que a padronização ficasse ainda mais evidente¹⁵⁸. Também foram realizados treinamentos teóricos, com a leitura e explicação do questionário ponto a ponto e treinamentos práticos, em campo. Além disso, havia uma orientação para as equipes de campo que sempre que tivessem qualquer dúvida deveriam entrar em contato com a equipe da GInfo para esclarecê-las. Quando possível isso era feito através de conversas, mas quando necessário integrantes da GInfo iam nos territórios junto com a equipe de campo para que as dúvidas fossem suprimidas.

O questionário fechado já permitia comparabilidade objetiva entre os diferentes territórios, porém devido à grande quantidade de questões abordadas, apenas as respostas padronizadas não eram suficientes para ranquear as microáreas de acordo com sua adequabilidade. Para tanto, após a elaboração do questionário, foi atribuída uma pontuação para cada uma das opções de resposta (ou suas combinações). A partir desta pontuação criou-se indicadores que, permitiriam realizar o ranqueamento das microáreas, apontando, dentre todo o universo analisado, quais eram as mais vulneráveis e quais eram as mais adequadas. Por serem seis classes de adequabilidade, optou-se por um indicador de valor máximo 6. Foram criados indicadores temáticos, um para cada assunto abordado pela pesquisa, e um indicador sintético, que retrata uma “visão geral” da microárea, em relação aos temas do MRP.

É importante ressaltar que a o questionário padronizado foi um acréscimo à metodologia original e não uma substituição. A parte qualitativa com ricos detalhes descritivos continuou presente na pesquisa, afinal, ela seria parte relevante do diagnóstico. O desafio era poder gerar a tão desejada comparabilidade, mas sem que se perdesse as informações minuciosas, que levam em consideração as especificidades de cada local e podem ajudar no desenho de uma intervenção mais apropriada.

A elaboração de um diagnóstico tão rico em informações, que retratava a situação urbanística dos territórios que a UPP Social atuava de forma muito mais próxima à realidade do que outras pesquisas disponíveis gerou uma expectativa muito grande em relação às possíveis intervenções e melhoria da qualidade de vida dos moradores daquelas favelas. Esperava-se que o MRP fosse utilizado não só como instrumento de

¹⁵⁸ Com as fotos e explicações, o que deveria ser considerado como grande quantidade de lixo acumulado, por exemplo, deixava de ser uma questão subjetiva para cada equipe, pois havia um parâmetro que passava a indicar tais volumes.

planejamento para os órgãos competentes, como também, como ferramenta de monitoramento desta atuação, à medida que novas ondas fossem elaboradas:

ao atribuir valores às informações computadas por microárea, o MRP permitia uma comparação entre as microáreas de todas as favelas com UPP. E, ao fazer isso quesito à quesito, ele permitia não apenas compreender o quadro geral do desenvolvimento urbano, como também possibilitava avaliações individuais por serviços e/ou secretarias. Ademais, todas essas informações poderiam ser resumidas e disponibilizadas em escalas de cores sobrepostas em mapas, facilitando a visualização das desigualdades. Eram justamente estas possibilidades que mais atraíam e incentivavam a realização do MRP. Eram elas que nos faziam acreditar que aquele poderia ser um importante instrumento na modificação dos padrões de investimento e atuação do poder público, pressionando as secretarias para que disponibilizassem mais recursos justamente para as áreas onde sua atuação era notadamente mais precária. Nesse sentido, o MRP era a materialização dos esforços de modernização das políticas públicas que vínhamos propondo (COUTO, 2016, p.214).

Porém, como veremos na seção final deste capítulo, durante a existência da UPP Social, o MRP nunca chegou a ser utilizado pelos demais órgãos.

2.4 Dados em disputa: Divergências entre MRP e Censo

O objetivo de qualquer pesquisa é levantar informações afim de retratar a realidade da forma mais próxima possível. Há, porém, diversos recortes e níveis de detalhamento admissíveis na escolha do desenho de uma pesquisa. Além disso, podem haver divergências metodológicas, e mesmo imprevistos no seu decorrer que podem influenciar seus resultados. Não há como questionar a importância do Censo do IBGE, principalmente por ser “a única fonte de informação sobre a situação de vida da população nos municípios e localidades. As realidades locais, rurais ou urbanas, dependem dos censos para serem conhecidas e atualizadas” (IBGE). Porém, exatamente por ter esta abrangência – todos os domicílios do Brasil – e, portanto, contemplar uma variedade de realidades muito diversa e, também, por ser uma pesquisa que contempla diversos temas (demográficos, econômicos, sociais, etc.) seu questionário precisa ao mesmo tempo abarcar as diferenças presentes no universo pesquisado sem, contudo, ser demasiadamente complexo. Com isso, algumas informações as vezes deixam a desejar. As perguntas sobre infraestrutura urbana são, em sua maioria, simples e captam somente uma primeira camada da questão. Ademais, a metodologia do Censo é uma pesquisa baseada na auto declaração, na qual o entrevistador não pode influenciar ou questionar a resposta do entrevistado. Sem entrar em maiores discussões sobre esta abordagem, que traz diversos pontos positivos, ela pode acarretar em algumas informações imprecisas. Um exemplo dessas imprecisões bastante manifesta é em relação à renda: quase sempre

é declarada de forma subestimada, principalmente entre os mais ricos, como apontam Gobetti e Orair (2015) “as pesquisas domiciliares mais comumente utilizadas e sobre as quais há um consenso na literatura empírica de que subestimam os rendimentos mais elevados e as remunerações da propriedade¹⁵⁹” (p.4). Em relação às perguntas ligadas à infraestrutura urbana a imprecisão nas respostas também pode ocorrer, seja pela falta de conhecimento técnico a que se refere a questão ou mesmo pela vergonha em verbalizar que não possui tal infraestrutura ou serviço.

Um caso que ocorreu enquanto estávamos realizando o MRP em uma comunidade ilustra bem esta situação de falta de conhecimento técnico do entrevistado, que pode dar um viés à resposta. Estávamos percorrendo uma favela que já havia recebido programas de urbanização da prefeitura, porém estávamos em uma parte um pouco mais isolada, parecendo uma expansão relativamente recente. Logo abaixo e bastante próximo desta área que estávamos passava um rio – que corta grande parte da favela e que, visivelmente estava cheio de esgoto (além da cor e do cheiro da água, era possível ver diversos canos em sua margem). Na caminhada por esta área não identificamos a existência de nenhuma infraestrutura oficial de esgoto (tampas, caixas ou canos). Encontramos com duas moradoras, vizinhas, que estavam conversando do lado de fora de suas casas. Nos apresentamos, explicamos rapidamente sobre a UPP Social e o MRP e perguntamos se elas poderiam nos responder algumas questões. As duas se mostraram bastante solícitas e assim, fizemos diversas perguntas a elas. Perguntamos onde era lançado o esgoto de suas casas e ambas responderam que era na rede de esgoto. A resposta nos surpreendeu um pouco, já que não havíamos visto nenhum sinal de infraestrutura de rede nas proximidades e, assim, seguimos conversando sobre o tema e conseguimos reformular a pergunta. Elas então nos contaram que todas aquelas casas estavam conectadas a uma rede de esgoto, mas que tal rede despejava o esgoto destes domicílios no rio que passava logo abaixo (a menos de 200 metros). Compreendemos que as moradoras consideram que seus domicílios lançam seu esgoto em uma rede de esgotos, pois sai de suas casas completamente encanado e há uma infraestrutura comum de recolhimento para todas as casas da localidade. No entanto, tal “rede” não é e nem está conectada à rede de esgotos da CEDAE e, sob nosso ponto de vista, tampouco pode ser considerada uma rede não oficial, já que ela despeja o esgoto recolhido, sem nenhuma forma de tratamento, a cerca

¹⁵⁹ “Problemas como limitações amostrais, viés de sub-declaração e incompletude das informações levam à subestimação em maior grau dos rendimentos dos mais ricos nas pesquisas domiciliares” (GOBETTI e ORAIR, 2015, p.5)

de 200 metros, diretamente no rio. Desta forma, no levantamento do MRP, foi considerado que os domicílios daquela área lançavam seu esgoto em rios. No entanto, muito provavelmente, em uma pesquisa domiciliar tradicional de auto declaração sem interferência do pesquisador – como é o caso do Censo – tais domicílios seriam classificados como conectados a uma rede de esgoto, de acordo com as respostas das moradoras. Este é um simples exemplo que pode justificar o fato da maioria das favelas cariocas serem representadas pelos dados do Censo como tendo uma alta taxa de adequabilidade em relação aos serviços de infraestrutura urbana.

Outra diferença metodológica importante é relativa à profundidade com a qual o tema é tratado. Como já mencionado, o Censo é uma pesquisa que aborda diversos assuntos e que abrange todos os domicílios do país. É portanto, muito custosa, sendo difícil que seu questionário seja demasiadamente longo. Consequentemente, em relação às condições de urbanização, há apenas uma “primeira camada” de informação, referente à existência do serviço/ infraestrutura. Cavallieri e Oliveira (2006) chamam atenção para esta não capacidade do Censo em retratar a complexidade da questão urbana, que tem consequências diretas no que deveria ser considerado a adequabilidade do serviço:

as condições de saneamento ambiental registradas nos Censos não captam muitas possíveis inadequações em função da limitação do questionário do IBGE. Assim, por exemplo, um domicílio com intermitência grave no abastecimento de água pode ser considerado como moradia adequada (a pergunta refere-se à rede e à canalização interna, não à frequência do abastecimento), assim como um domicílio ligado à uma rede de esgotamento sanitário clandestina, de manutenção precária, ou, ainda, ligada à rede de drenagem (p.10).

Já o MRP é uma pesquisa focada na questão da urbanização e que, portanto, pretende esmiuçar seus temas, retratando-os com uma maior profundidade. Para além da existência do serviço/ infraestrutura, o MRP busca saber sobre sua qualidade. Estas diferenças serão melhor mostradas a seguir, nos comparativos de resultados entre as duas pesquisas.

Uma vez mais, é importante reiterar a relevância do Censo como fonte primordial de informação das condições de vida no Brasil. Mesmo com suas limitações acima mencionadas para as questões urbanas nas áreas de favela, uma análise de seus dados ao longo dos anos retrata uma mudança de padrão em relação à existência da infraestrutura propriamente dita. Tal avanço na existência da infraestrutura é referente aos diversos programas de urbanização pelos quais passaram as favelas cariocas.

Mas, para além das questões de não captação correta da informação pelo Censo, é exatamente por causa deste grande avanço na urbanização (mesmo que em parte) das favelas que se faz ainda mais necessário nos dias atuais, pesquisas que retratem a qualidade desta urbanização. Os dados censitários retratam uma realidade de quase 100% de adequabilidade para diversos dos temas urbanos nas favelas cariocas, enquanto o MRP mostra um padrão de adequabilidade bastante distinto. Vale apenas lembrar que as unidades de análise são distintas. O Censo se utiliza de setores censitários e podem ser apresentados conjuntamente, para toda uma comunidade ou toda uma UPP, pois são dados coletados em cada domicílio. É possível, portanto, ter a informação da porcentagem de domicílios que possui determinada característica. A unidade de análise do MRP, por sua vez, são as microáreas – que eventualmente podem coincidir com uma comunidade inteira, mas na maioria dos casos é uma fração desta. Como são coletados para uma determinada área como um todo (e não individualmente por domicílios e vias), não devem ser agregados para que não haja perda de informações relevantes. Mesmo com estas diferenças a comparação entre seus resultados é possível de ser feita. A seguir veremos estes dados de forma mais detalhada, explicitando as diferenças de informação captada por cada pesquisa. Os temas que coincidem nas duas pesquisas e que, portanto, podem ser comparados, são Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Coleta de Lixo e Energia Elétrica. Cada tema será ilustrado com uma UPP diferente, para mostrar que tais diferenças não são específicas de um local, mas que realmente retratam metodologias diferentes e que, conseqüentemente, produzem resultados muito distintos.

2.4.1 Abastecimento de Água

Em relação ao abastecimento de água, o Censo apenas pergunta a forma na qual ele é realizado. Os domicílios que estão ligados à rede geral de distribuição de água¹⁶⁰ são considerados adequados e os que tem seu abastecimento realizado por outra forma – poço, nascente, carro pipa, água da chuva armazenada, rio, açude, etc. –, inadequados. Portanto, uma casa que realmente esteja conectada à uma rede geral de abastecimento, mas que apenas receba água através da rede esporadicamente – por exemplo uma vez por semana – é considerada um domicílio adequado em relação ao abastecimento de água.

¹⁶⁰ Vale lembrar uma vez mais que estas informações são baseadas em auto declarações. Como vimos na seção anterior, para casos de favelas (semi)urbanizadas, algumas vezes as respostas podem não corresponder à realidade da infraestrutura existente.

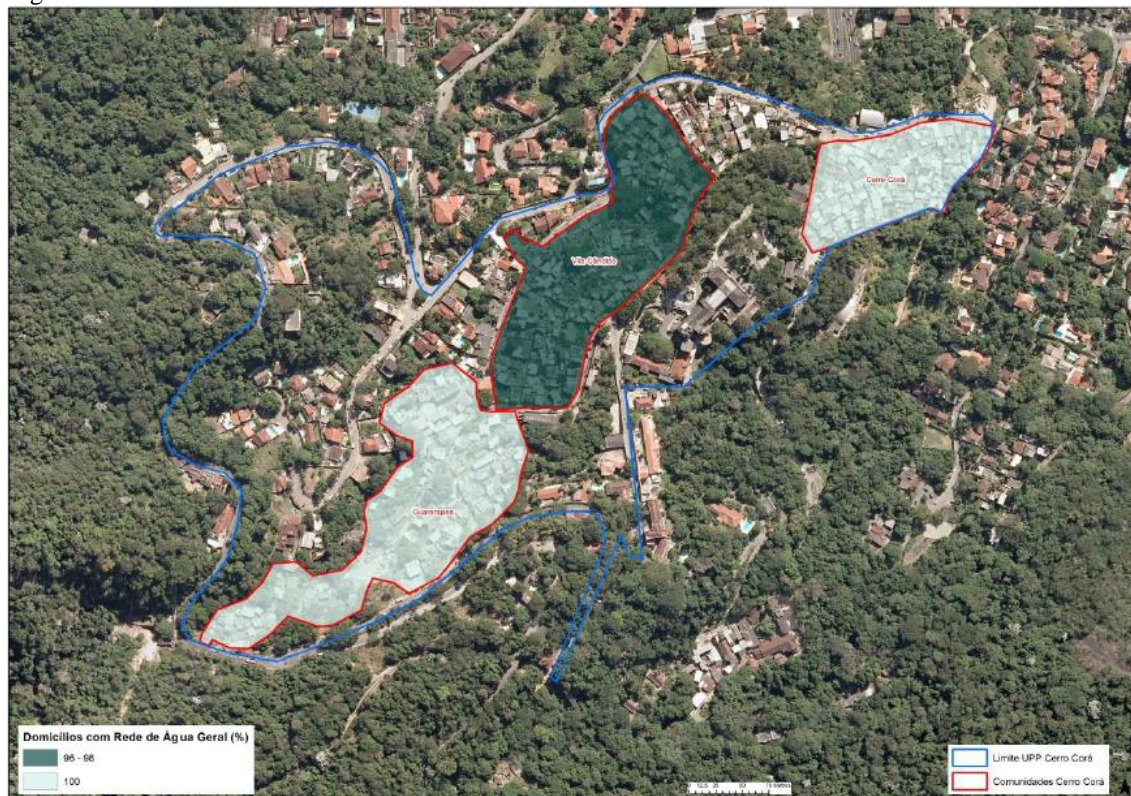
Tabela 1 – Total e percentual de domicílios particulares permanentes por forma de abastecimento de água segundo as comunidades na UPP Cerro-Corá - 2010

Comunidades	Água					
	Adequado		Inadequado		Total	
	Domicílios	%	Domicílios	%	Domicílios	%
Cerro-Corá	199	99,5%	1	0,5%	200	100%
Guararapes	158	98,1%	3	1,9%	161	100%
Vila Cândido	402	96,2%	16	3,8%	418	100%
Total	759	97,4%	20	2,6%	779	100%

Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017c

A tabela 1 mostra o resultado para as comunidades da UPP Cerro- Corá e o mapa 1 traz estes resultados desagregados pelos setores censitários. Como podemos ver, segundo o Censo de 2010, mais de 97% dos domicílios desta UPP possuem acesso adequado à água. A comunidade Vila Cândido apresenta 3,8% dos seus domicílios em situação inadequada enquanto a comunidade Cerro-Corá apenas 0,5%.

Mapa 1 – Percentual de domicílios particulares permanentes com acesso à abastecimento de água adequado segundo os setores censitários das comunidades na UPP Cerro-Corá – 2010

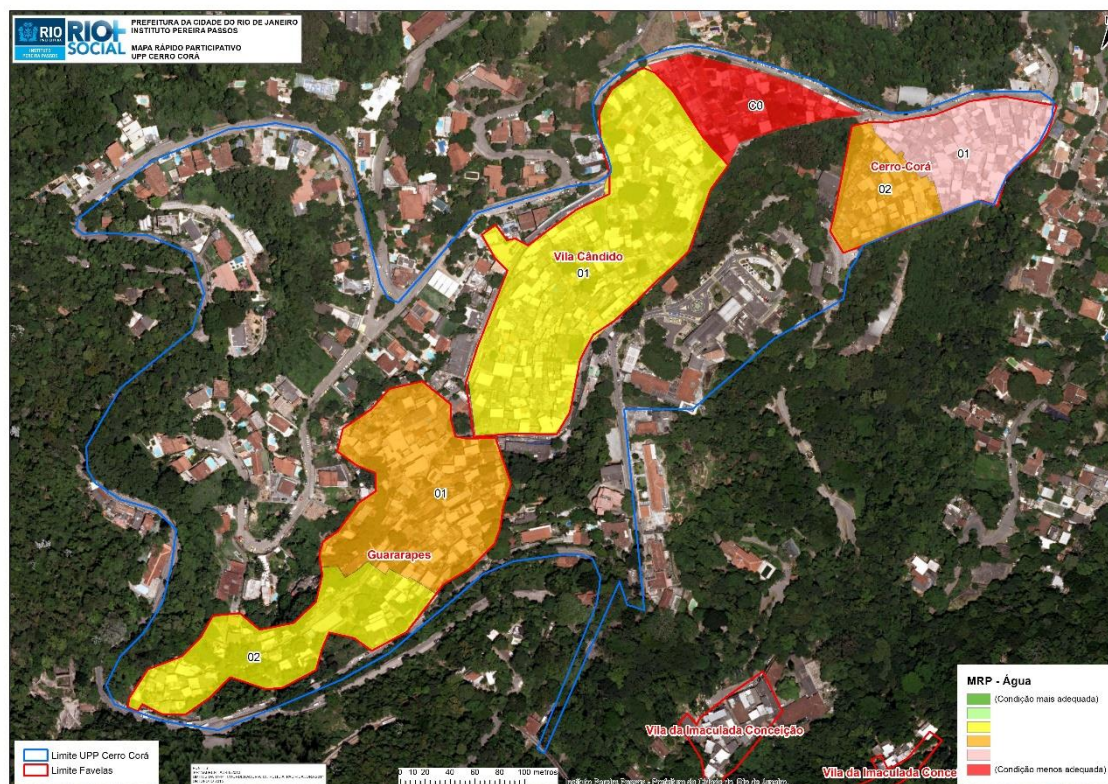


Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017c

No caso desta UPP, os setores censitários coincidem com os limites das favelas e, portanto, o mapa 1 traz as informações contidas na tabela 1 de forma georreferenciada, mas sem nenhuma desagregação a mais.

Para além da forma de abastecimento de água dos domicílios, o MRP também apresenta informação sobre sua frequência de disponibilidade¹⁶¹, interrupções no abastecimento¹⁶² tanto ao longo do ano, quanto especificamente no verão e a necessidade de utilização de bomba d'água para encher as caixas dos domicílios de até dois andares¹⁶³. A partir da pontuação referente às respostas de todos estes itens é gerada a pontuação sobre o abastecimento de água que irá indicar o padrão de adequabilidade da microárea.

Mapa 2 – Fornecimento de água nas microáreas das comunidades da UPP Cerro-Corá - 2015



Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017b

¹⁶¹ A manobra da água é uma operação muito normal nas favelas, que a direciona a cada momento para um ramal diferente. Assim, os diferentes locais recebem água em dias ou horários alternados. No entanto, este cenário não retrata uma situação de adequabilidade, da água proveniente da rede geral chegar aos domicílios 24 horas por dia, todos os dias – como ocorre na maior parte das áreas formais.

¹⁶² Interrupções no abastecimento são o que costumamos chamar de “falta d’água”, ou seja, dias em que estava previsto que a água chegaria e ela não chegou.

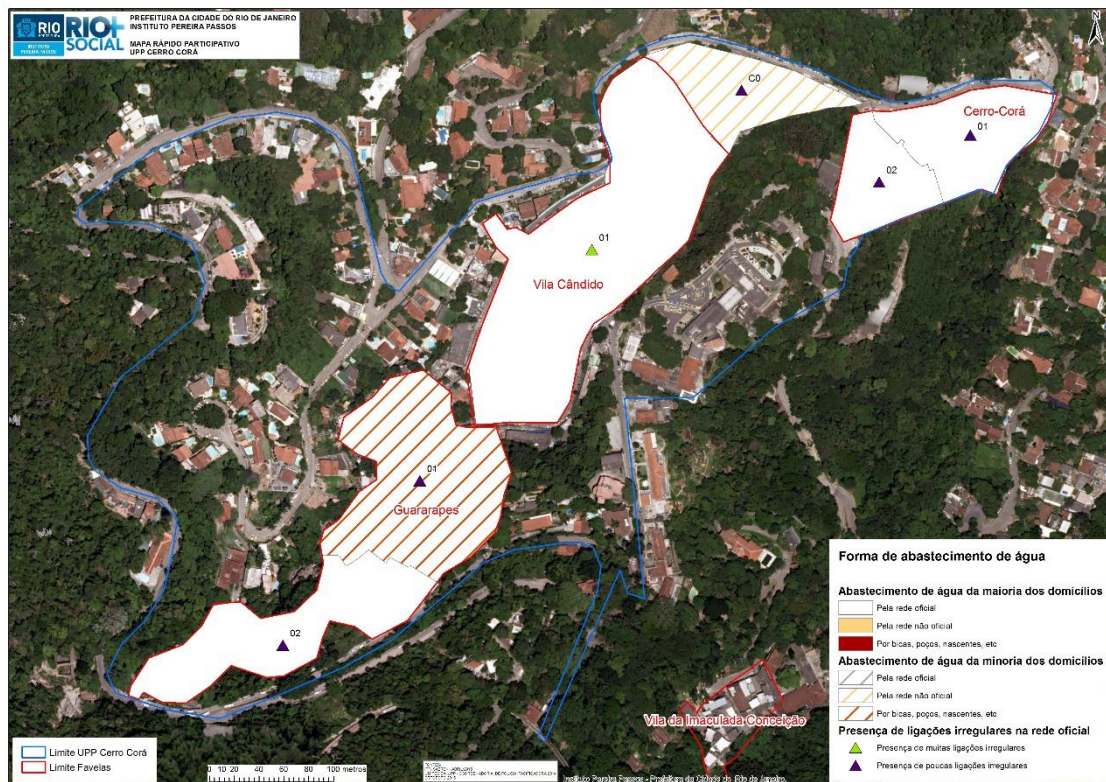
¹⁶³ Em muitas favelas os moradores reclamam da falta de pressão com que a água chega e da consequente necessidade de utilização de bomba d’água – que são custosas – para conseguirem encher suas caixas. De acordo com o padrão de adequabilidade, a utilização de bomba d’água apenas deveria ser necessária para encher caixas de moradias de três ou mais andares, ou seja, a pressão da água proveniente da rede geral deveria ser suficiente para abastecer os domicílios de até dois andares.

O mapa 2 apresenta uma situação de adequabilidade bastante diferente do mapa 1. Não há nenhuma área¹⁶⁴ com padrão adequado para o abastecimento de água. As melhores situações são vistas na Vila Cândido e na microárea 02 do Guararapes, representadas pela cor amarelo, que seria uma classificação “intermediário superior”. As microáreas 01 do Guararapes e 02 do Cerro-Corá estão coloridas com a cor laranja, equivalente a posição “intermediário inferior”, e a 01 do Cerro-Corá com a cor rosa, apontando para uma situação de vulnerabilidade. No mapa 3 é possível ver a presença da rede oficial de água para a maioria dos domicílios de toda a UPP Cerro-Corá. No entanto, a microárea 01 do Guararapes foi identificada como tendo uma minoria considerável de domicílios¹⁶⁵ que recorrem a bicas, poços ou nascentes para seu abastecimento. Para além da existência de infraestrutura regular de fornecimento de água, os mapas 3, 4 e 5 mostram os diversos motivos para esta situação de não adequabilidade, relativos às demais questões pesquisadas.

¹⁶⁴ O MRP normalmente é realizado nas favelas e nos conjuntos habitacionais que compõem a UPP. Em alguns casos específicos ele também é realizado em parte da área formal. Na UPP Cerro-Corá uma pequena área formal contígua à comunidade Vila Cândido era tida pela maioria dos seus moradores como favela e apresentava características muito similares à uma ocupação informal, com muitas diferenças das demais áreas formais da UPP. O MRP também foi realizado neste trecho, indicado no mapa como a microárea C0. No entanto, por não representar um setor censitário, não há informações desagregadas para esta localidade proveniente do Censo e, assim, a comparação de seus resultados não poderá ser realizada.

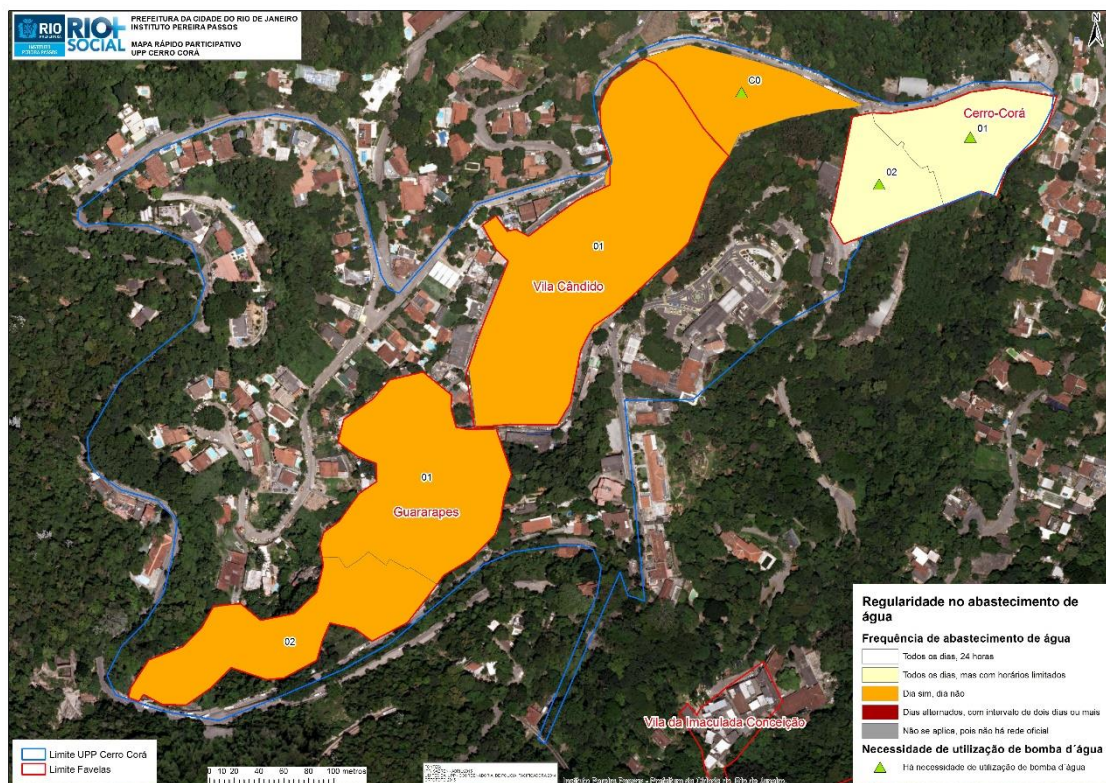
¹⁶⁵ De acordo com o dicionário do MRP, entende-se como minoria considerável dos domicílios aproximadamente entre 25% e 50%.

Mapa 3 – Forma de abastecimento de água nas microáreas das comunidades da UPP Cerro-Corá - 2015



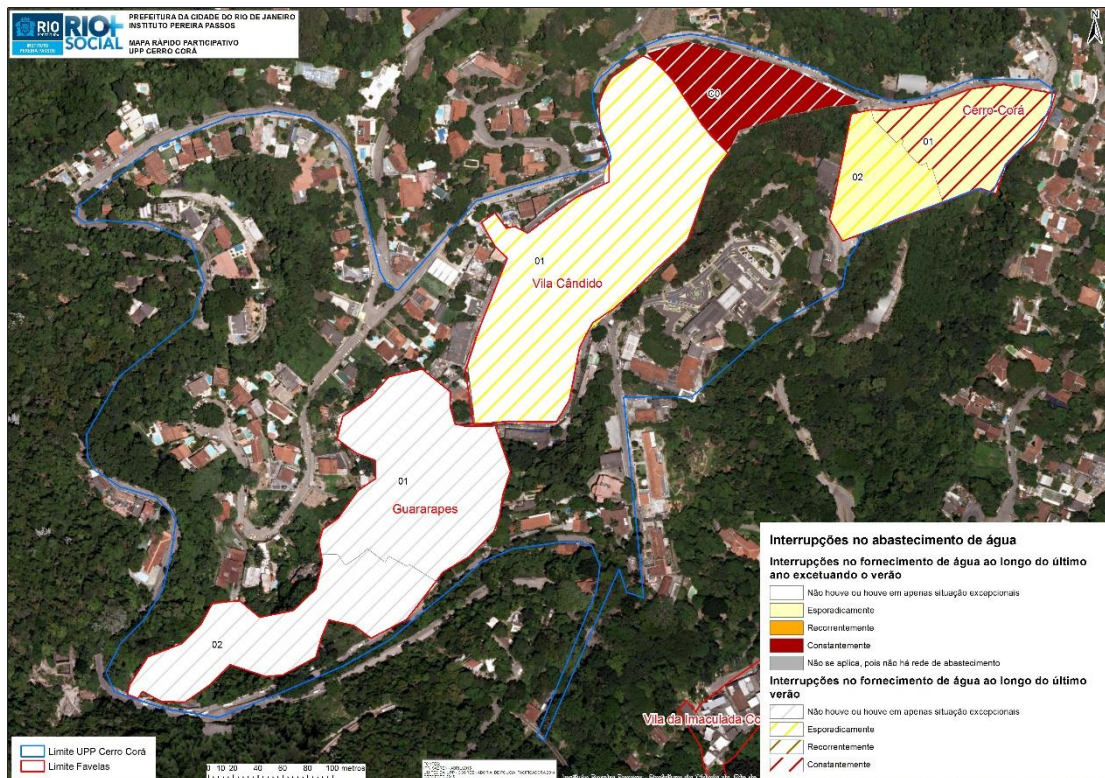
Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017b

Mapa 4 – Regularidade do abastecimento de água nas microáreas das comunidades da UPP Cerro-Corá - 2015



Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017b

Mapa 5 – Interrupções no abastecimento de água nas microáreas das comunidades da UPP Cerro-Corá - 2015



Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017b

2.4.2 Esgotamento Sanitário

Um domicílio que seja considerado como adequado em relação à sua forma de esgotamento sanitário deve estar conectado a uma rede geral de esgoto, a uma rede pluvial ou a uma fossa séptica, segundo o Censo. Além de não considerar os problemas relativos à qualidade da infraestrutura existente, esta classificação é bastante problemática para a realidade das favelas cariocas, uma vez que a rede de drenagem nestes locais muitas vezes não é inteiramente fechada. Ou seja, uma situação considerada como adequada – despejo de esgoto em rede pluvial – pode ser, na verdade, uma situação muito problemática, com esgoto a céu aberto passando ao longo das vias e muito próximo às casas. As demais formas de lançamento do esgoto, tais como fossa rudimentar, vala, rio, mar, etc. são consideradas inadequadas. A tabela 2 mostra o resultado do Censo 2010 para o Morra da Formiga – única favela da UPP de mesmo nome.

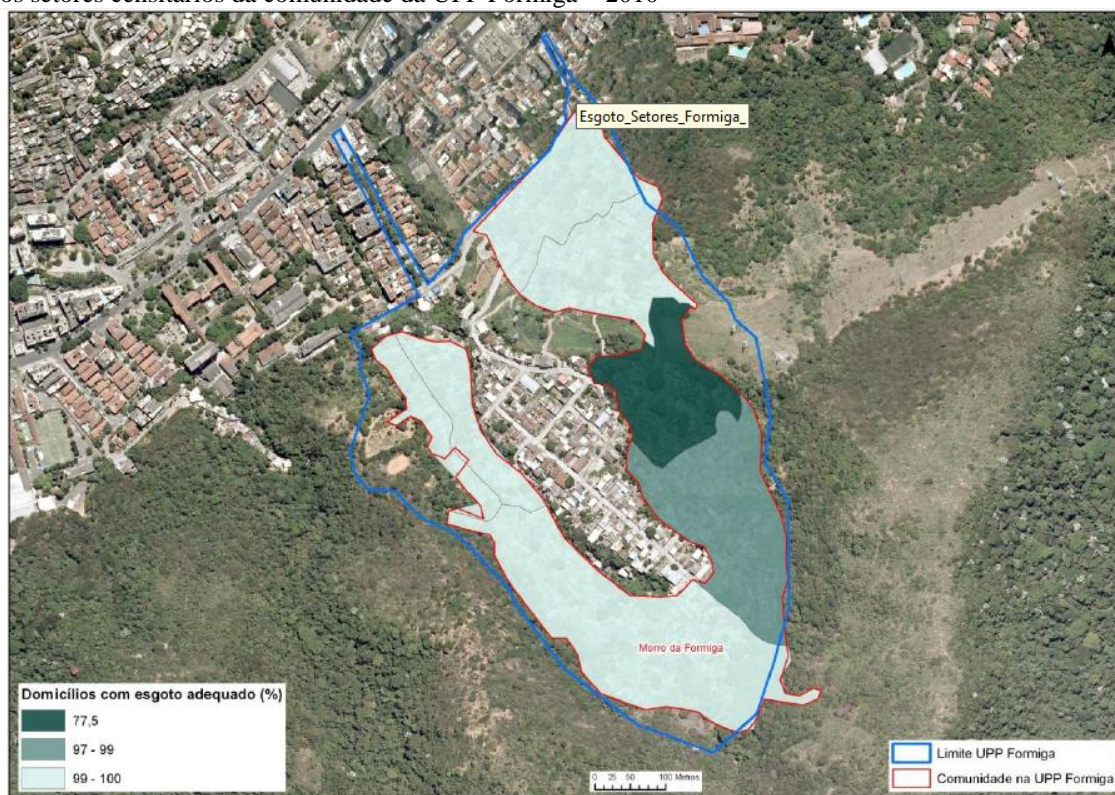
Tabela 2 – Total e percentual de domicílios particulares permanentes por tipo de esgotamento sanitário segundo a comunidade da UPP Formiga – 2010

Comunidades	Esgotamento Sanitário							
	Com Banheiro ou Sanitário				Sem Banheiro ou Sanitário		Total	
	Adequado		Inadequado		Domicílios	%		
	Domicílios	%	Domicílios	%				
Morro da Formiga	1.249	97,7%	29	2,3%	1	0,1%	1.279	100%

Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017d

No Morro da Formiga, 97,7% dos domicílios são considerados como tendo um esgotamento sanitário adequado. O mapa 6 mostra esta informação desagregada por setor censitário, mostrando a existência de heterogeneidade interna, com um setor, representado pela cor verde mais escura, que tem cerca de 23% dos domicílios inadequados neste quesito. Na área verde clara este percentual é de 3%, sendo inferior a 1% nas demais localidades. Assim, o Morro da Formiga além de ter, aparentemente, uma situação bastante boa em relação ao esgotamento sanitário, teria um foco de atenção apenas localizado em uma pequena parte de sua extensão. Esta realidade, no entanto, é muito diferente se olharmos os dados provenientes do MRP.

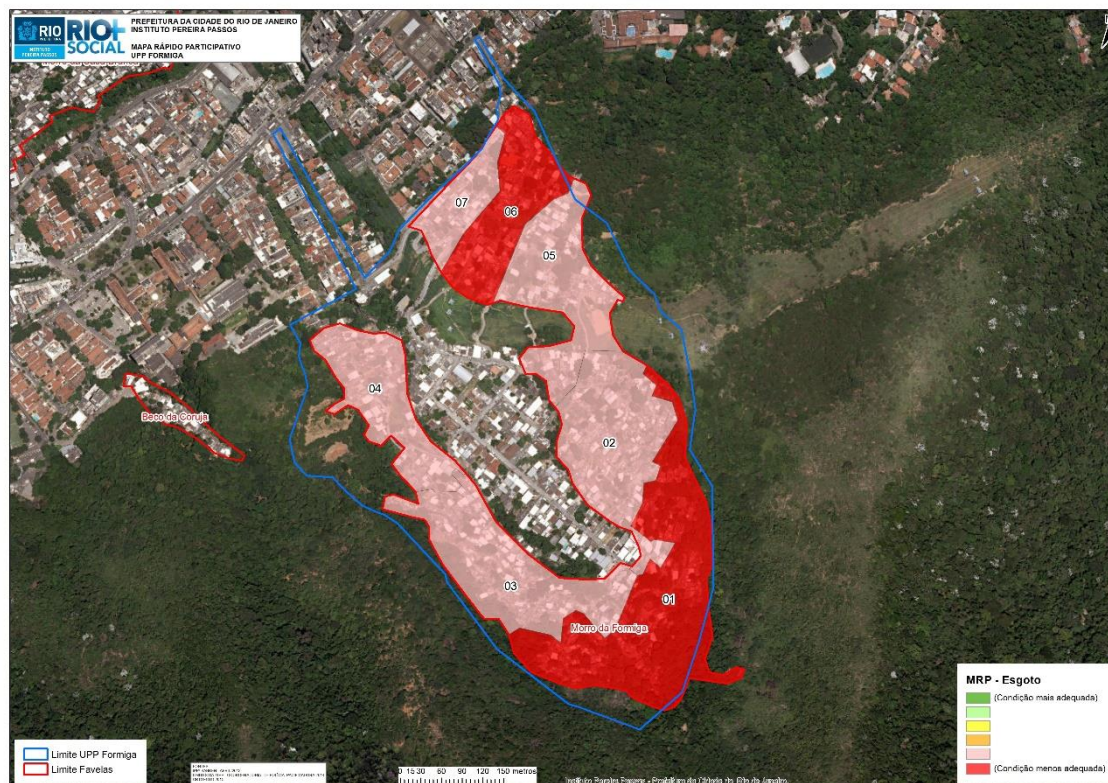
Mapa 6 – Percentual de domicílios particulares permanentes com acesso à esgotamento adequado segundo os setores censitários da comunidade da UPP Formiga – 2010



Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017d

Para além do local de lançamento do esgoto pelos domicílios, o MRP também apresenta informação sobre o estado de conservação da infraestrutura, quando presente, a existência de refluxos ou transbordamentos, a presença de esgoto a céu aberto em valas, rios, nas vias ou em outros locais e sua dimensão e recorrência. A combinação das respostas de todas estas questões é que gera a pontuação que indica o padrão de adequabilidade da microárea.

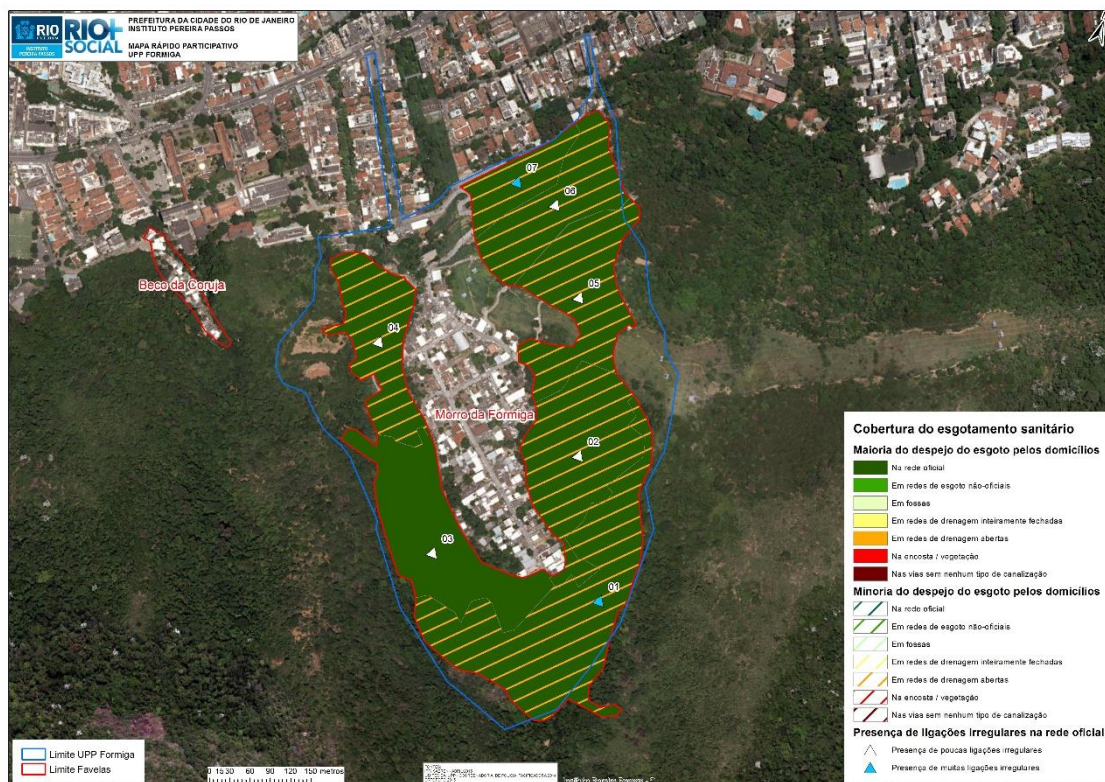
Mapa 7 – Esgotamento Sanitário segundo as microáreas da comunidade da UPP Formiga - 2015



Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017b

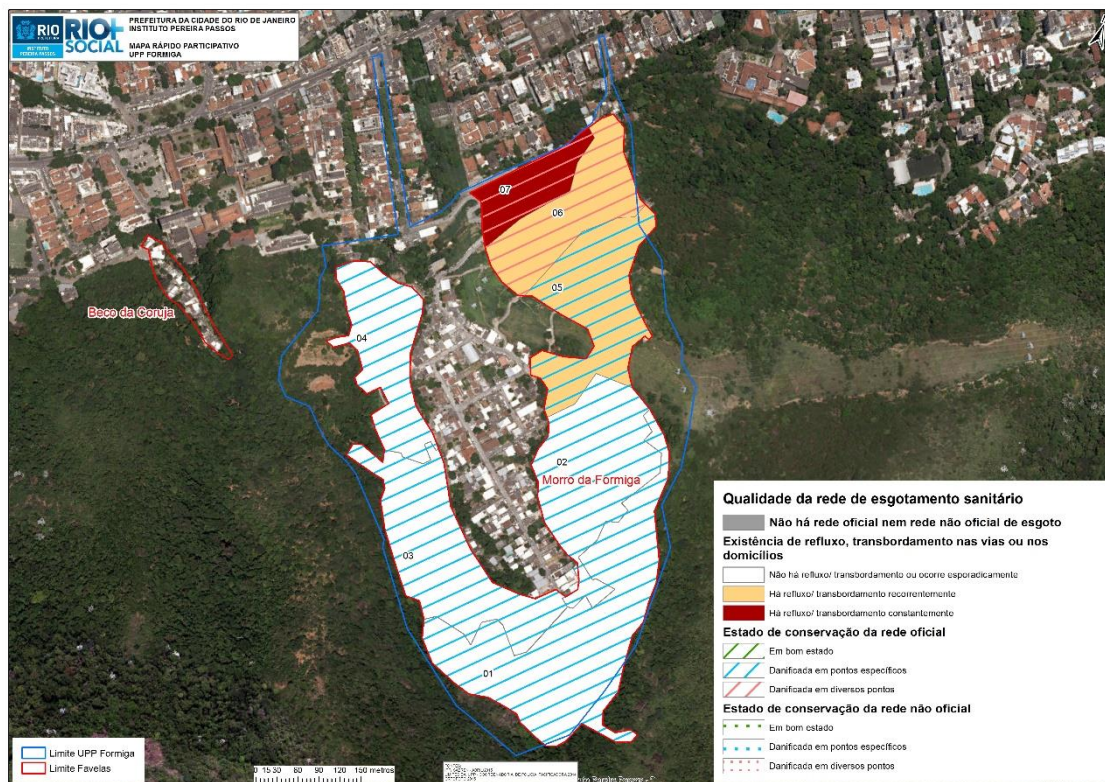
O mapa 7 aponta para uma situação de extrema inadequabilidade da UPP Formiga em relação ao esgotamento sanitário. Todas as suas microáreas são retratadas pelas cores rosa e vermelho que representam as duas classes mais vulneráveis do MRP. No mapa 8 vemos que em todo o Morro da Formiga a maioria dos domicílios está conectada a uma rede geral de esgotamento sanitário mas que além disso, há em todas as áreas, exceto na microárea 03, uma minoria considerável de domicílios que lança seu esgoto em uma rede de drenagem aberta. Os mapas 8, 9 e 10 mostram as demais causas desta situação de grande vulnerabilidade, de acordo com as outras questões averiguadas em campo.

Mapa 8 – Forma de despejo de esgoto e presença de ligações irregulares segundo as microáreas das comunidades da UPP Formiga - 2015



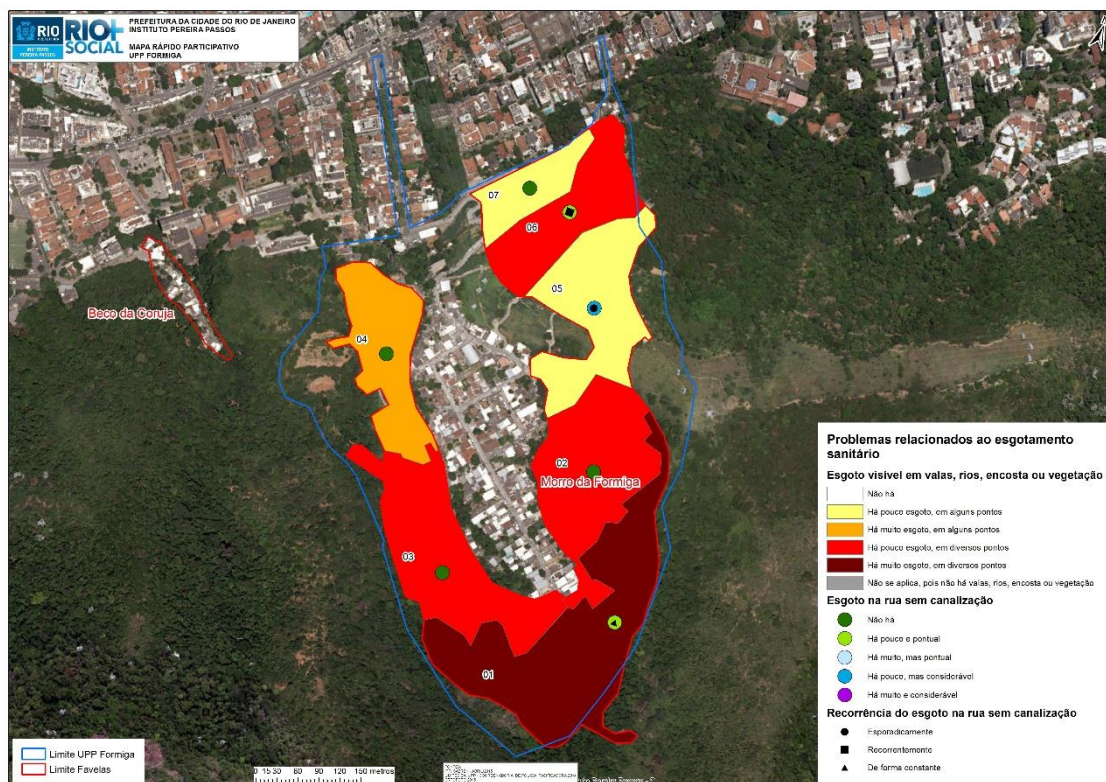
Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017b

Mapa 9 – Recorrência de refluxos provenientes das redes oficiais e não oficiais de esgotamento sanitário e estado de conservação das mesmas segundo as microáreas das comunidades da UPP Formiga - 2015



Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017b

Mapa 10 – Presença de esgoto a céu aberto segundo as microáreas das comunidades da UPP Formiga - 2015



Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017b

2.4.3 Coleta de Lixo

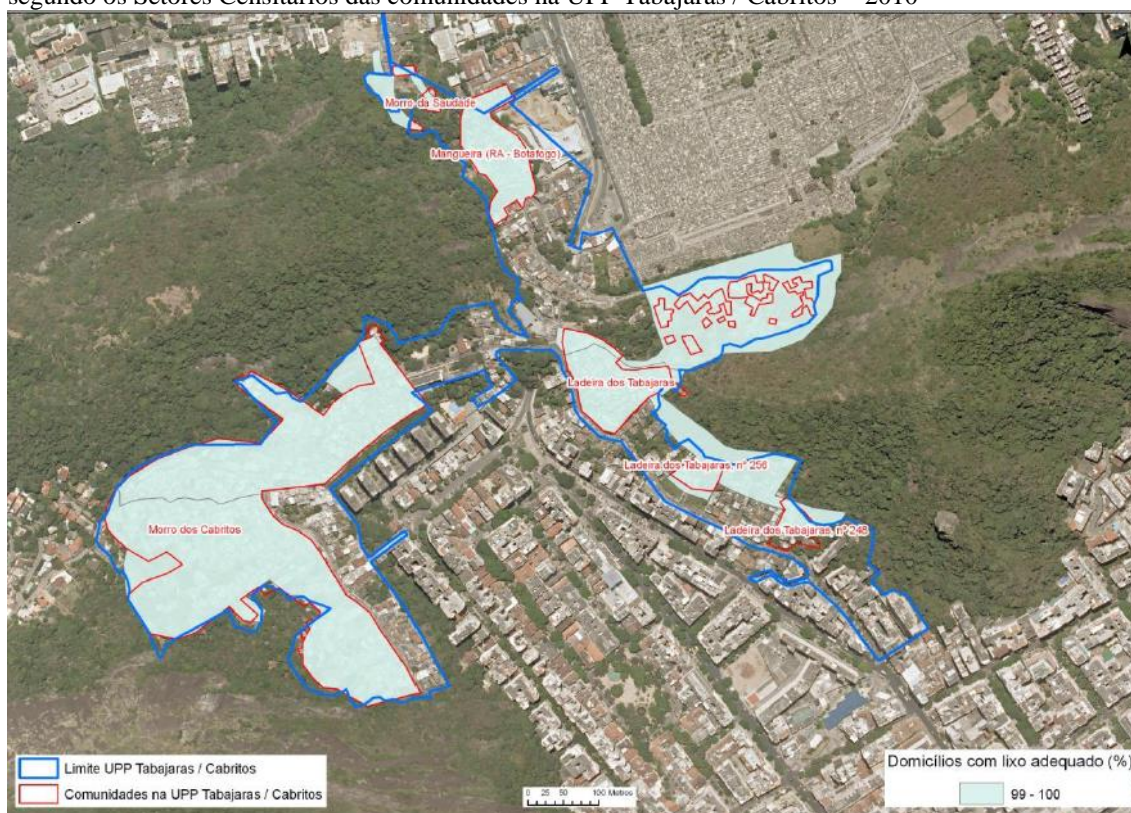
A coleta de lixo para ser considerada adequada, segundo os padrões do Censo, pode ocorrer de forma direta ou indireta – ou seja, pode ser recolhido na porta de casa e coletado diretamente por serviço de limpeza pública ou privada, ou pode ser depositado em caçambas/ contêineres, fora do domicílio, para que posteriormente seja coletado por serviço de limpeza. Quando seu destino é outro, como jogado em terreno baldio, nas vias, em rios, enterrado na própria propriedade, queimado e demais formas, o acesso a este serviço é tido como inadequado. No caso das favelas, novamente, essa classificação pode não representar bem a realidade. Caso haja uma caçamba somente na entrada do morro e um morador demore, por exemplo, 40 minutos de sua casa até este equipamento, a situação é tida como adequada. A tabela 3 e o mapa 11 mostram uma grande homogeneidade na UPP Tabajaras/ Cabritos com a quase totalidade de seus domicílios considerados em condições adequadas quanto à coleta de lixo. Uma vez mais, o resultado do MRP mostra um padrão de adequabilidade bastante distinto.

Tabela 3 – Total e Percentual de Domicílios Particulares Permanentes por Destino do Lixo segundo as comunidades na UPP Tabajaras / Cabritos - 2010

Comunidades	Lixo					
	Adequado		Inadequado		Total	
	Domicílios	%	Domicílios	%	Domicílios	%
Morro dos Cabritos	885	100,0%	0	0,0%	885	100%
Ladeira dos Tabajaras	423	99,8%	1	0,2%	424	100%
Mangueira (RA - Botafogo)	121	100,0%	0	0,0%	121	100%
Morro da Saúde	19	100,0%	0	0,0%	19	100%
Total	1.448	99,9%	1	0,1%	1.449	100%

Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017c

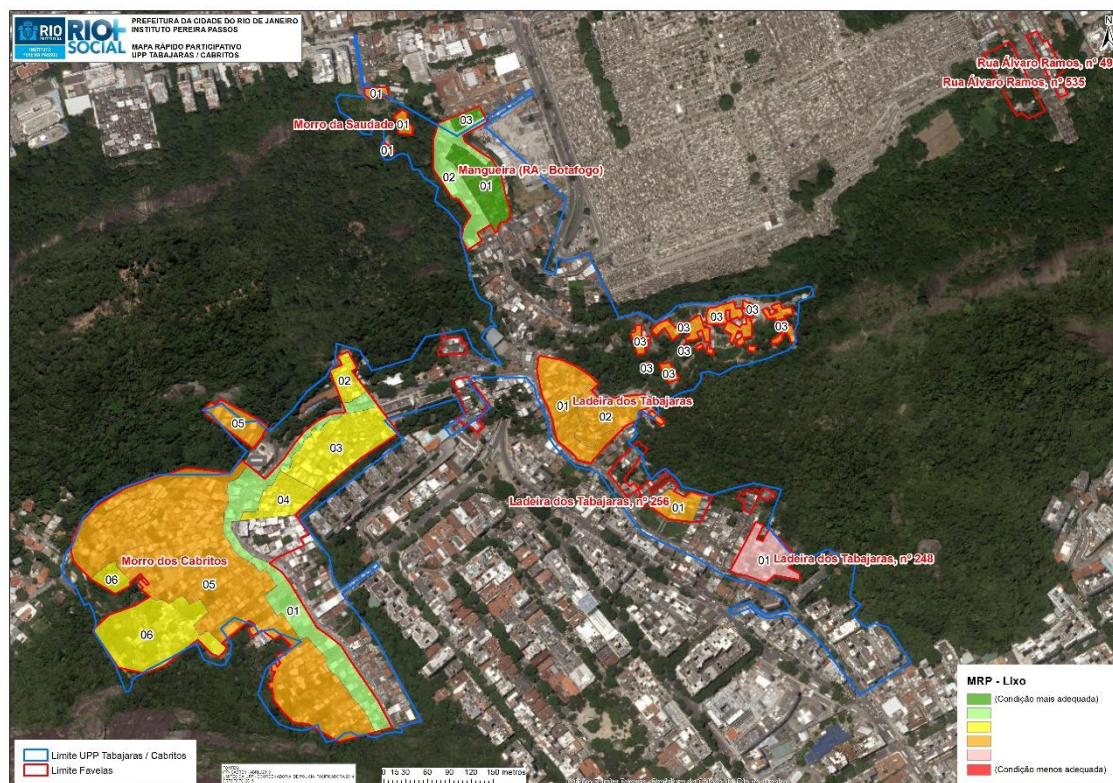
Mapa 11 – Percentual de Domicílios Particulares Permanentes com Acesso a Coleta de Lixo Adequado segundo os Setores Censitários das comunidades na UPP Tabajaras / Cabritos – 2010



Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017c

Diferentemente do mapa 11, o mapa 12 mostra uma situação de bastante heterogeneidade em relação à adequabilidade da coleta de lixo. Há microáreas em cinco, das seis classes do MRP. Predominam microáreas laranjas e amarelas, indicando uma situação intermediária de adequabilidade, mas há presença de áreas verde clara e mesmo verde escura, indicando um padrão de adequabilidade desejado, mas, também, de uma microárea rosa, apontando para condição de vulnerabilidade.

Mapa 12 – Situação do Lixo segundo as microáreas das comunidades da UPP Tabajaras / Cabritos - 2015

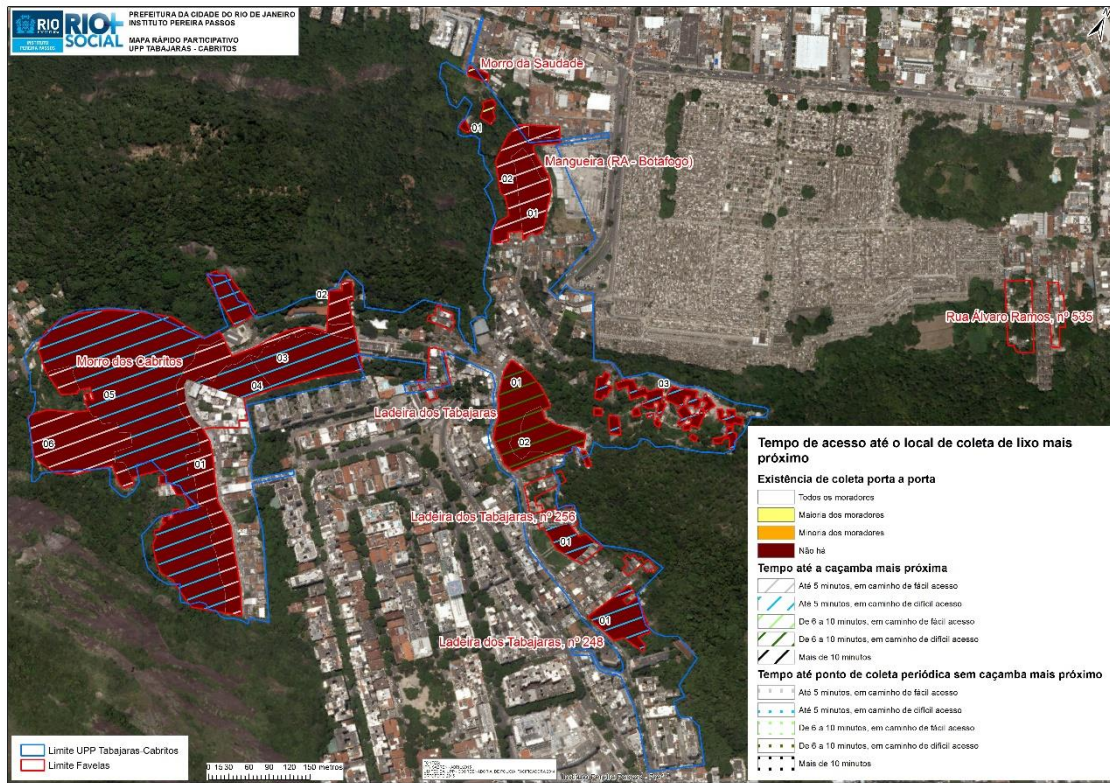


Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017b

O indicador de situação do lixo do MRP contempla diversas informações: a existência de coleta de lixo direta, a existência de coleta de lixo indireta e o tempo para se chegar até o local de descarte de lixo e a existência e suficiência¹⁶⁶ do equipamento apropriado, a existência de pontos de acúmulo de lixo bem como sua (eventual) periodicidade de recolhimento e sua dimensão e, também, a presença de lixo espalhado pelas vias de circulação e demais espaços públicos da microárea. O mapa 13 indica que não há coleta direta nas comunidades da UPP Tabajaras/ Cabrito e o tempo de acesso até um equipamento de descarte não ultrapassa dez minutos. Os mapas 14 e 15 mostram as demais questões relacionadas à adequabilidade do serviço de coleta de lixo em que é possível observar a presença de acúmulo de lixo e de lixo espalhado em grande parte das microáreas.

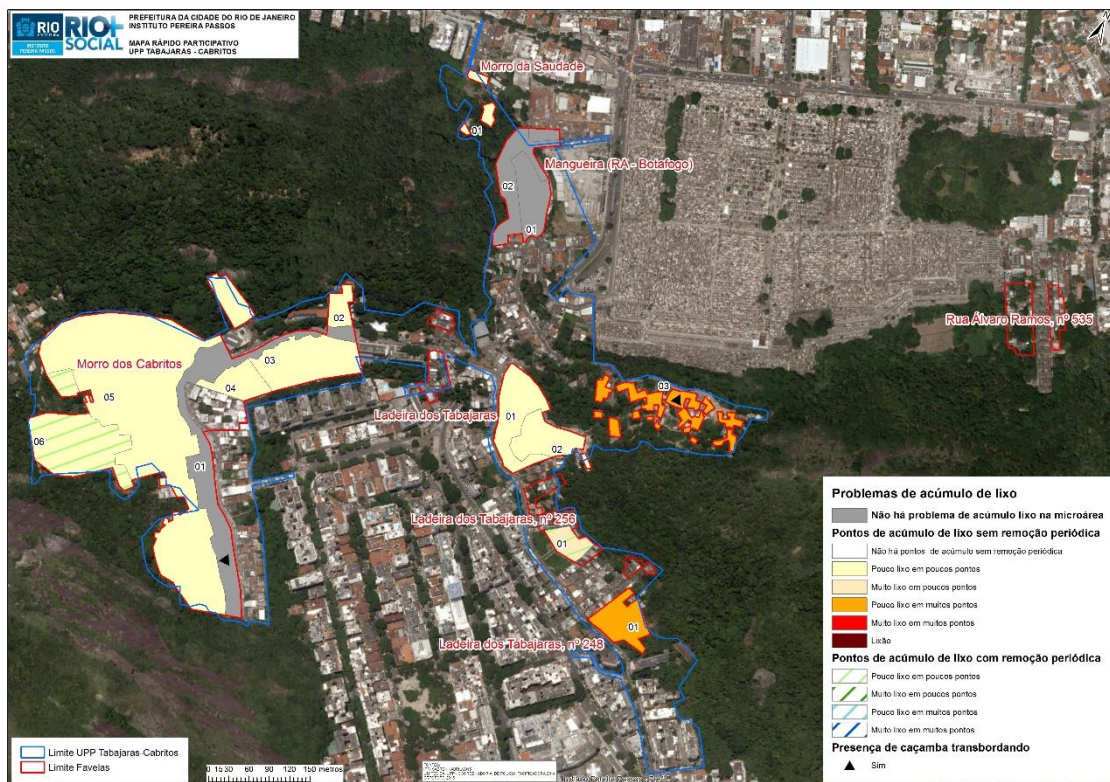
¹⁶⁶ A não suficiência da caçamba ou contêiner de lixo retrata uma situação em que o equipamento está constantemente lotado e transbordando. Isto aponta um mau funcionamento da logística de coleta por falta de equipamento e/ou por baixa frequência na coleta.

Mapa 13 – Tempo de acesso até o local de coleta de lixo mais próximo nas microáreas das comunidades da UPP Tabajaras / Cabritos - 2015



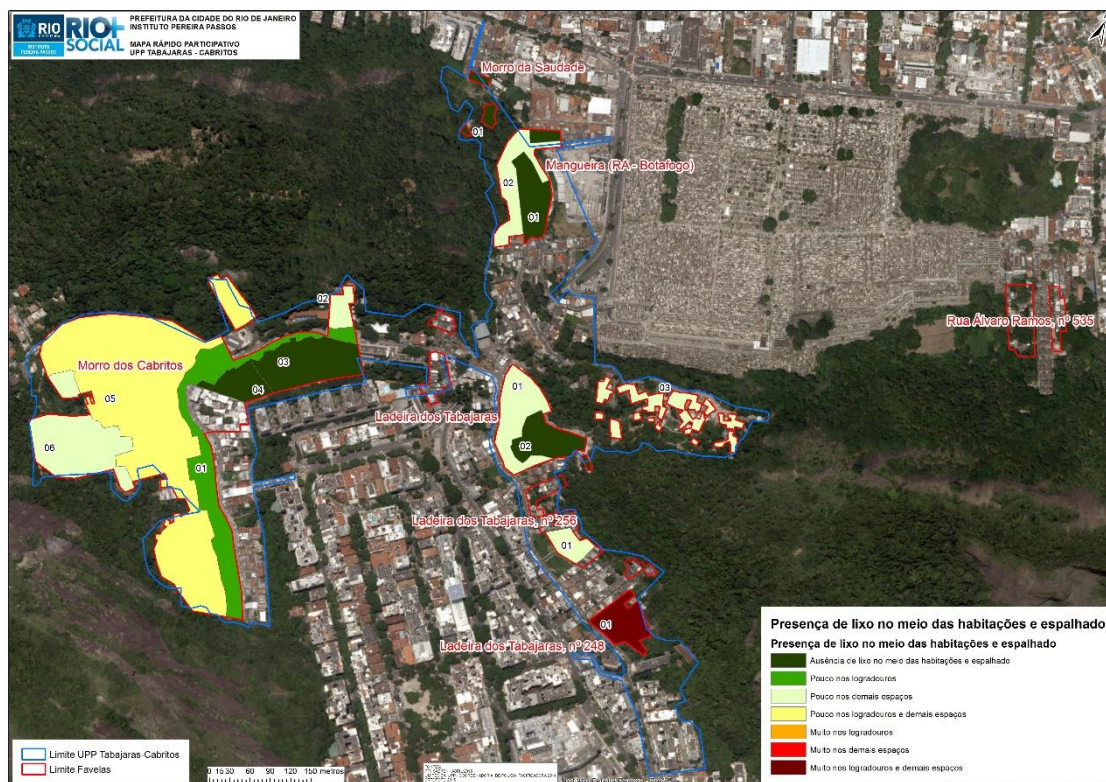
Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017b

Mapa 14 – Problemas de acúmulo de lixo nas microáreas das comunidades da UPP Tabajaras / Cabritos - 2015



Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017b

Mapa 15 – Presença de lixo no meio das habitações e espalhado nas microáreas das comunidades da UPP Tabajaras / Cabritos - 2015



Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017b

2.4.4 Energia Elétrica

Em relação à energia elétrica, o Censo identifica a existência de energia elétrica nos domicílios e sua procedência, se proveniente de companhia distribuidora (e neste caso a existência de medidor de energia) ou se de outras fontes, tais como eólica, solar, gerador, etc. Ao analisar os dados de diversas favelas, percebe-se um alto percentual de domicílios com declaração de energia proveniente de “outras fontes”, no entanto tais tipos de equipamentos de energia alternativas são quase inexistentes nas favelas. Sabe-se que na grande maioria destes casos de declaração de energia proveniente de outras fontes significa que a ela é originária da rede de distribuição, mas que sua ligação é feita de forma não oficial – os chamados “gatos”¹⁶⁷. A tabela 4 mostra os resultados do Censo

¹⁶⁷ Vale destacar que no Censo a questão da energia aparece em duas etapas. A primeira pergunta é se existe energia elétrica no domicílio, com três opções de resposta: “sim, de companhia distribuidora”, “sim, de outras fontes” e “não existe energia elétrica”. A segunda pergunta, que só é aplicada para quem respondeu a primeira opção diz respeito a existência ou não de medidor no domicílio. Ao se depararem com a primeira pergunta é possível que muitas moradores declarem “de outras fontes” uma vez que não possuem “vínculo oficial” com a companhia distribuidora. Além disso, como os “gatos” são ilegais, é possível que os moradores fiquem apreensivos de relatar que seu domicílio está em tal situação.

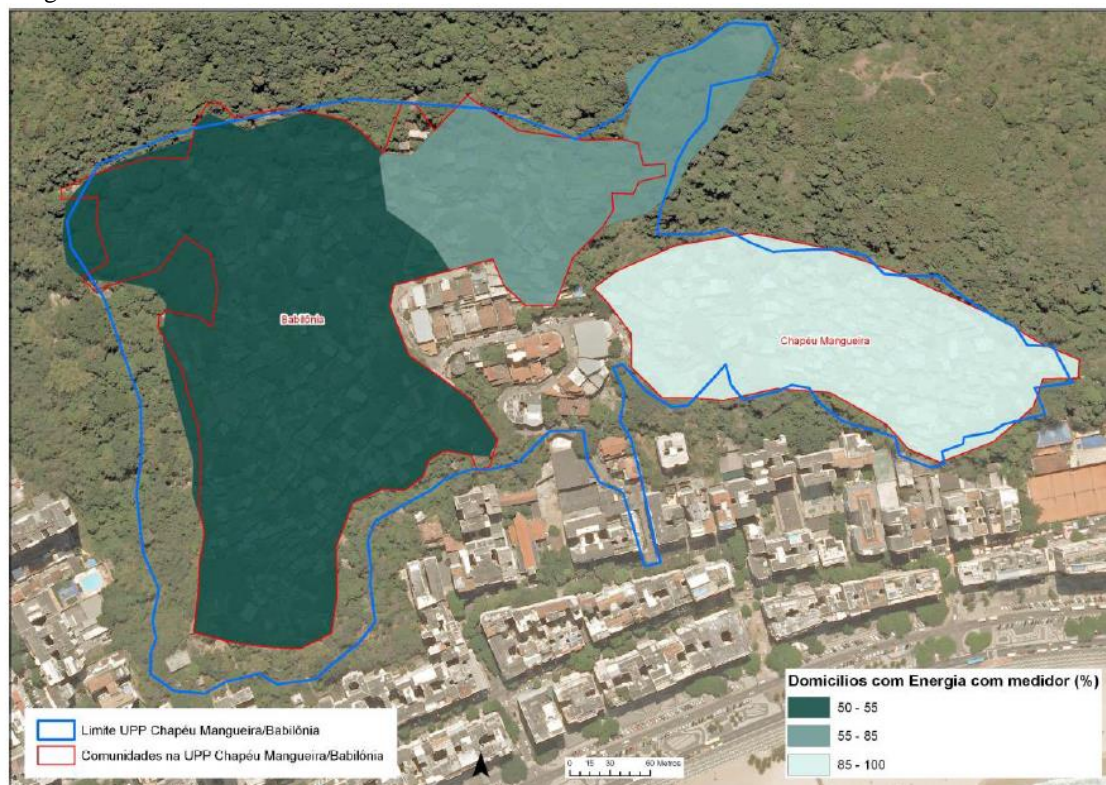
2010 para a UPP Chapéu Mangueira / Babilônia e o mapa 16 indica estes resultados georreferenciados por setores censitários.

Tabela 4 – Total e Percentual de Domicílios Particulares Permanentes por Existência, Tipo de Fonte e Presença de Medidor de Energia Elétrica segundo as comunidades na UPP Chapéu-Mangueira / Babilônia – 2010

Comunidades	Energia Elétrica									
	Com Energia de Companhia Distribuidora				Com Energia de Outras Fontes		Sem Energia		Total	
	Com Medidor		Sem Medidor							
	Domicílios	%	Domicílios	%	Domicílios	%	Domicílios	%	Domicílios	%
Babilônia	434	55,9%	49	6,3%	294	37,8%	0	0,0%	777	100%
Chapéu Mangueira	401	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	401	100%
Total	835	70,9%	49	4,2%	294	25,0%	0	0,0%	1.178	100%

Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017c

Mapa 16 – Percentual de Domicílios Particulares Permanentes com Energia Elétrica da Companhia Distribuidora e com Medidor ou Relógio segundo os Setores Censitários das comunidades na UPP Chapéu-Mangueira / Babilônia – 2010



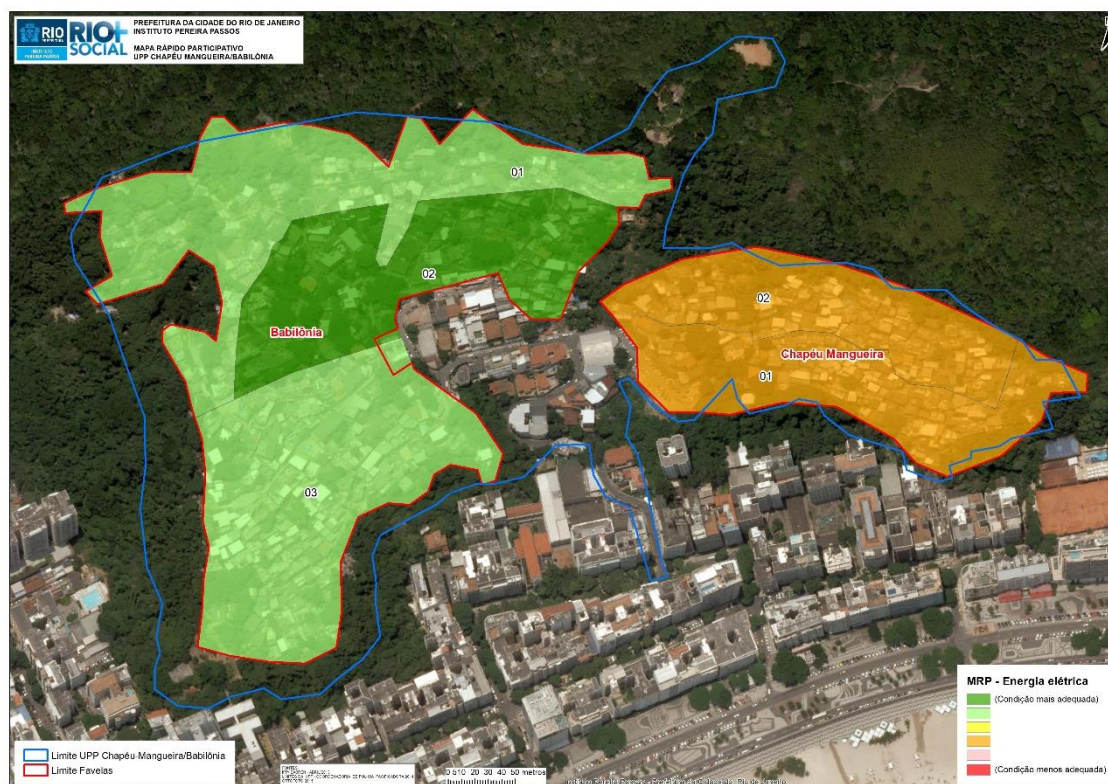
Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017c

Podemos perceber que há uma grande heterogeneidade na UPP Chapéu Mangueira / Babilônia quanto à forma declarada de fornecimento de energia elétrica. No Chapéu Mangueira 100% dos moradores disseram que seus domicílios possuíam energia elétrica proveniente de companhia distribuidora e que estavam conectados a um relógio medidor. Já no Chapéu Mangueira, esta realidade é de apenas 56% dos domicílios, enquanto pouco mais de 6% relataram ter energia proveniente de companhia distribuidora, mas sem relógio medidor em seus domicílios e quase 40% disseram que

sua energia era proveniente de “outras fontes”. Internamente, esta comunidade também apresenta diferenças entre os seus dois setores censitários, sendo o localizado do lado esquerdo o que possui a menor quantidade de domicílios conectados oficialmente à rede de distribuição.

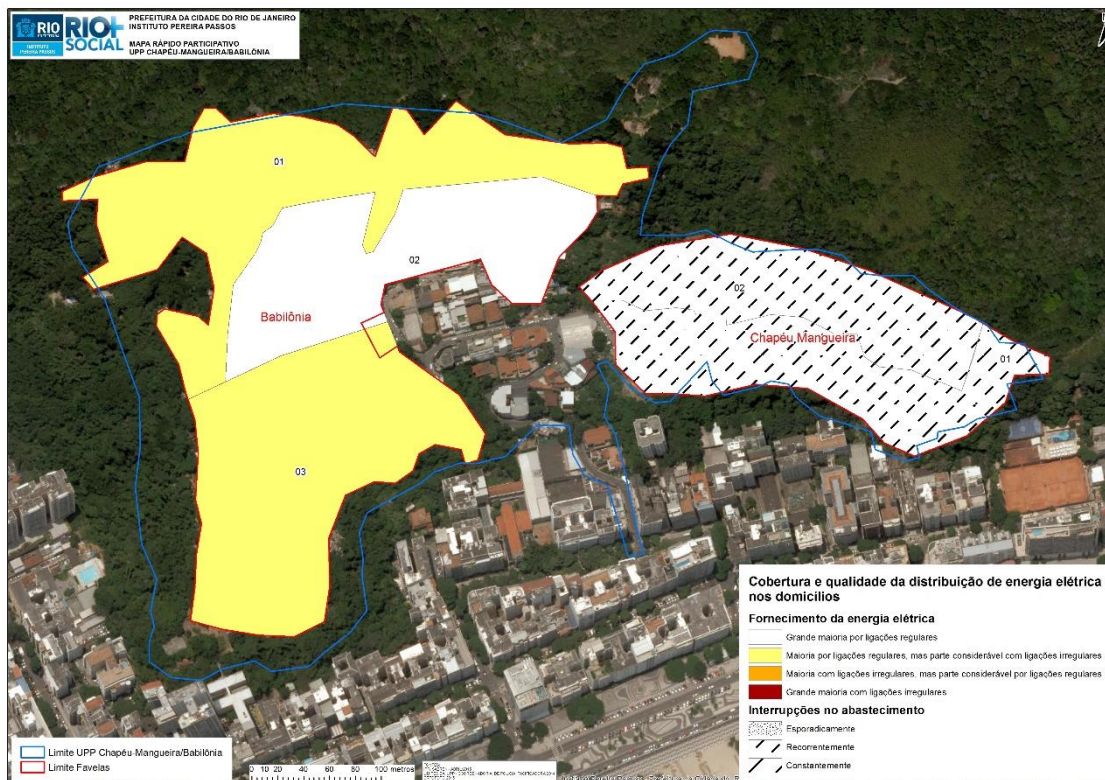
Segundo o diagnóstico do MRP é no Chapéu Mangueira que há uma situação de maior inadequabilidade, como pode ser visto no mapa 17. Suas duas microáreas foram classificadas com a cor laranja – equivalente a “intermediário inferior” – enquanto a Babilônia teve duas microáreas verdes claro e uma verde escuro – indicando um bom padrão de adequabilidade. O mapa 18 pode explicar melhor esta classificação, pois aponta que apesar das ligações regulares à rede da companhia distribuidora, no Chapéu Mangueira as interrupções no abastecimento ocorrem de forma recorrente, enquanto na Babilônia não há problemas de falta de luz, mesmo com grande parte dos domicílios conectados de forma irregular à rede de distribuição de energia.

Mapa 17 – Fornecimento de energia elétrica segundo as microáreas das comunidades da UPP Chapéu-Mangueira / Babilônia - 2015



Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017b

Mapa 18 – Cobertura e qualidade da distribuição de energia elétrica nos domicílios das microáreas das comunidades da UPP Chapéu-Mangueira / Babilônia - 2015



Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017b

2.4.5. Panorama geral da comparação entre Censo e MRP

Como vimos nas seções anteriores, há uma diferença enorme de resultados referentes à adequabilidade das condições urbanas entre os diagnósticos realizados a partir dos dados do Censo e do MRP. Esta diferença tem implicações diretas sobre as decisões de atuação pública. Se uma situação não denota nenhum problema ela nem sequer entra na agenda para que possa vir a ser uma política pública. A tabela 5 traz um resumo das condições de adequabilidade relativa aos quatro temas comparáveis do Censo e do MRP para a UPP Santa Marta.

Tabela 5 – Condições de adequabilidade de Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Coleta de Lixo e Energia Elétrica, segundo dados do Censo e do MRP para a comunidade da UPP Santa Marta – 2010 e 2015

Comunidade	Micro-Áreas	Água		Esgoto		Lixo		Energia Elétrica	
		MRP	% Domicílios em condição adequada - Censo		% Domicílios em condição adequada - Censo		% Domicílios em condição adequada - Censo		% Domicílios em condição adequada - Censo ¹
Morro Santa Marta (MRP)	01	intermediário	99,4%	adequado	91,7%	intermediário	99,8%	adequado	98,1%
	02	intermediário		vulnerável		vulnerável		intermediário	
	03	intermediário		vulnerável		vulnerável		vulnerável	
	04	adequado		intermediário		intermediário		intermediário	
	05	adequado		intermediário		vulnerável		intermediário	
	06	vulnerável		vulnerável		intermediário		intermediário	

1. Para o abastecimento de energia elétrica não há uma definição oficial do que seria uma condição adequada. Para a realização desta tabela, utilizou-se a informação dos domicílios que possuem energia elétrica proveniente de companhia distribuidora e possuem relógio medidor.

Fonte: Elaboração própria a partir do Panorama dos Territórios – UPP Santa Marta e do Diagnóstico do Mapa Rápido Participativo – UPP Santa Marta - IPP

Caso algum gestor público utilize somente os dados do Censo para formular políticas de intervenção urbana o Santa Marta¹⁶⁸ ele chegará à conclusão que quase nada precisará ser feito naquele território. Os índices de adequabilidade dos serviços são altíssimos, cerca de 99% para água, lixo e energia elétrica e um pouco menos satisfatório, porém, ainda assim bastante elevado, para esgoto, de 91,7%. Com um olhar a partir destas informações não haveria justificativa para que uma intervenção de melhoria das condições de infraestrutura e de serviços ofertados entrasse na agenda pública. Os dados provenientes do MRP, no entanto, mostram uma realidade bastante distinta. Em nenhum dos quatro temas há uma situação majoritária de adequabilidade e, em todos eles, há pelo menos uma microárea em situação considerada vulnerável pela metodologia. Pelo resultado do MRP, uma intervenção de infraestrutura e serviços urbanos no Santa Marta se mostra bastante necessária.

A qualidade dos dados e a capacidade do gestor de fazer sua leitura e entender suas limitações se mostram fundamentais para o processo das políticas públicas. O desenvolvimento do MRP procurou preencher a lacuna da falta de informações robustas e mais condizentes com a realidade das favelas do Rio de Janeiro. Esperava-se que esta ferramenta pudesse ser uma forma de empoderamento dos moradores das favelas. Para sua construção, a colaboração de diversos “informantes chave” se faz necessária. Ao envolvê-los na elaboração do MRP, acreditava-se que eles poderiam se apropriar dos resultados para endossar suas reivindicações e, assim, promover sua entrada na agenda

¹⁶⁸ O Santa Marta está sendo utilizado como exemplo, mas esta é a realidade para a maioria das favelas cariocas, como foi possível ter uma ideia nas seções anteriores.

pública. Mas, independentemente da “barganha social”, acreditava-se que com a implementação das UPPs e a criação da UPP Social, tais favelas já estariam na agenda pública municipal. De tal modo, o Mapa Rápido Participativo foi pensado para ser uma ferramenta de planejamento público conjunto dos diversos órgãos contemplados em seu levantamento de informações e, também, de monitoramento dessas ações ao longo dos anos, com a realização de novas ondas do MRP.

2.5 Dificuldades para divulgação e aproveitamento dos dados do MRP

Após a realização do MRP e a superação dos desafios internos de ajustes metodológicos e alinhamento das equipes, a UPP Social precisava enfrentar um desafio ainda maior: a legitimação desta ferramenta com os demais órgãos responsáveis pelos temas contemplados pela pesquisa. A primeira estratégia adotada foi a divulgação de sua metodologia – enquanto o MRP ainda estava sendo realizado – em congressos e seminários, tanto acadêmicos quanto técnicos. Inicialmente a ideia era receber críticas e sugestões que pudessem aprimorar ainda mais algum ponto desta nova metodologia¹⁶⁹ e, a partir de um segundo momento, buscava-se com as apresentações que o MRP se consolidasse nos diversos ambientes como uma importante ferramenta de gestão. As respostas foram sempre bastante positivas, o que aumentava ainda mais a expectativa dos integrantes do programa quanto à sua implementação.

Com os resultados da primeira onda prontos, começaram as reuniões de apresentação para os integrantes das secretarias e órgãos municipais¹⁷⁰ de referência. Sabia-se que este processo seria delicado, pois apresentar um mapa com áreas vulneráveis em relação a determinados serviços é, de certa forma, apontar um problema de mau funcionamento das instituições que oferecem tais serviços. Por isso, a estratégia foi tentar contar com a presença de gestores que já haviam demonstrado interesse e entendido o potencial da ferramenta. Foi feito um esforço para reforçar, aos atores envolvidos com o programa, que o que se propunha não era julgar ou “criminalizar” suas atuações, mas sim melhorar a gestão conjunta das ações no território¹⁷¹ e, conseqüentemente, a eficácia do

¹⁶⁹ Houveram sugestões, por exemplo, da utilização de média geométrica ao invés de média simples para o índice geral e, também, da realização de um teste no qual duas equipes diferentes deveriam realizar o MRP no mesmo território.

¹⁷⁰ Apesar do MRP também contemplar outros órgãos não municipais a estratégia foi de apresentar seus resultados primeiramente para aqueles com os quais o programa possuía uma melhor interlocução.

¹⁷¹ Esta é uma questão que perpassa grande parte do escopo da atuação da UPP Social.

poder público e a qualidade de vida da população local. Como forma de reiterar a parceria da relação e se estreitar a confiança com os gestores e suas instituições, ficou acordado que o acesso às informações contidas nos mapas ficariam, em um primeiro momento, restritas aos órgãos da prefeitura. Pretendia-se, sim, mudar a forma de ação destes órgãos, mas o que se buscava é que eles percebessem isso não como uma imposição contraproducente, mas, pelo contrário, como uma oportunidade de aprimorar suas ações e aumentar sua eficácia.

Além dos gestores que já haviam “comprado a ideia” do MRP, sempre que possível, buscava-se que integrantes dos órgãos que fossem atuantes na ponta estivessem presentes nas apresentações, pois por atuarem no dia a dia diretamente nos territórios, eles também são bons conhecedores das realidades locais. Eles não possuem estas informações detalhadas, formalizadas e sistematizadas, mas com o conhecimento empírico do dia a dia de trabalho, muitas vezes sabem dos problemas existentes e assim, poderiam ajudar a corroborar os resultados do MRP. Realmente, isto ocorreu algumas vezes. Durante as apresentações aconteceu de gestores dizerem que acreditavam que uma área específica da comunidade apresentaria os piores resultados – e realmente tal apontamento coincidir com as informações levantadas pelo MRP. Para além disso, muitas vezes quando os gestores realmente atuavam localmente e conheciam bem o território, nestas reuniões, eles tentavam justificar o motivo de tal “falha” em suas atuações – algumas vezes responsabilizando o próprio órgão e outras algum órgão além. Um exemplo desta situação foi, em uma reunião, um dos técnicos da Comlurb presente, falar que para ele não seria necessário ver o mapa para saber que determinada área iria apresentar um pior indicador sobre o lixo, uma vez que ali não era possível realizar a coleta, por falta de acessibilidade. Neste caso, a responsabilidade sobre o problema foi atribuída à outra secretaria - SMH.

O MRP foi legitimado não apenas pelos gestores que conheciam os territórios, mas também pelos demais. As apresentações de resultados sempre impressionavam bastante com a riqueza das informações e a qualidade do diagnóstico. Esta boa receptividade aumentava a expectativa de que o MRP, para além do diagnóstico, fosse utilizado como ferramenta de gestão e planejamento de atuação nos territórios. O passo seguinte seria identificar as causas do problema de gestão que implicavam nas vulnerabilidades das áreas apontadas. Com as hipóteses formuladas, dever-se-ia buscar as possíveis soluções de intervenção. Isto poderia ser feito no âmbito de um órgão

exclusivamente – quando o problema ou a solução proposta apenas o envolvesse – ou de forma conjunta com quantos órgãos fossem necessários para elaborar um plano de ação nos territórios.

No entanto, pode-se dizer que o reconhecimento da qualidade do diagnóstico realizado foi a única “conquista” do MRP, durante o tempo de vigência do programa. Mesmo com todo o esforço da UPP Social no sentido contrário, alguns gestores de outros órgãos entenderam o mapeamento como uma ameaça a seus trabalhos. Eles viam os mapas, concordavam com sua relevância, mas diziam que eles não poderiam ser publicizados. A justificativa era que uma vez que a informação estivesse disponível, poderiam haver cobranças da população – ou mesmo judicial – em relação à falta de atuação dos órgãos. Até o fim da UPP Social os diagnósticos das duas ondas do MRP não foram publicados¹⁷². As etapas subsequentes das reuniões em que estavam previstas a identificação das causas das vulnerabilidades identificadas e a proposta de intervenção no sentido de solucionar os problemas, também nunca aconteceram. A falta de informação sistematizada (ou de sua publicização) legitima a não entrada na agenda de um problema. O esforço de construção de uma política territorial integrada – que se utilizaria do MRP como ferramenta de diagnóstico, planejamento e monitoramento – para as favelas cariocas com UPP, não obteve êxito. Apesar de se ter aberto uma janela de oportunidades, aparentemente, estes territórios continuaram não sendo prioritários para o poder público e a lógica de atuação permaneceu apenas setorial e não integrada.

Se a estratégia adotada pelo Programa em começar a divulgação dos resultados do MRP somente para os demais órgãos da prefeitura não gerou o resultado esperado em relação à sua utilização enquanto ferramenta de gestão, ela também gerou desconfortos em campo para as equipes locais. Como forma de mostrar o intuito de implementação de “uma nova forma de fazer política”, a UPP Social, nas suas diversas ações, buscava atuar de modo a valorizar a participação da população e procurava estabelecer relações de confiança. Um desgaste histórico da relação do poder público com moradores de favelas é a via de mão única estabelecida, em que o poder público entra em contato para buscar informações e raramente volta para dar a devolutiva dos resultados e propostas realizadas.

¹⁷² No final de 2016 foram publicadas as “fichas dos territórios”, um documento síntese de diversas informações levantadas pela UPP Social. Neste documento há o mapa do indicador geral da primeira onda do MRP com uma breve análise. Em meados de 2018, mais de um ano após o término do programa, um caderno com os diagnósticos do MRP, assim como a metodologia do programa, um resumo das iniciativas realizadas e outros documentos produzidos foram finalmente publicados. Estes documentos estão disponíveis no novo portal Armazém de Dados do IPP <<http://www.data.rio/datasets?q=rio%2BSocial>>.

Como já mencionado, durante o processo de levantamento das informações, as equipes realizavam entrevistas com “informantes chave” – que faziam parte de suas redes de relações e articulações locais. Como parte deste processo de tentativa de mudança na forma de se fazer política pública nas favelas, havia um combinado entre as partes que os mapas com resultados do MRP seriam apresentados para os moradores. No entanto, esta devolutiva nunca chegou a ocorrer. As equipes de campo que tinham feito um combinado¹⁷³ com alguns moradores, tiveram que explicar a mudança ocorrida e a consequente postergação da divulgação dos mapas. Uma vez mais o *status quo* foi mantido, o que gerou desgaste para as equipes. De certa forma, pode-se dizer que este processo – assim como diversas práticas do programa – acabou corroborando o tipo de relação existente entre o poder público e as favelas:

apesar dos avanços metodológicos obtidos, a UPP Social nunca foi capaz de gerar resultados no que diz respeito à mudança na cultura institucional do governo, fosse no Estado ou na Prefeitura. Com isso, findo o programa, sua herança não é a de construção de uma nova forma de interação entre poder público e favelados, como pareciam pretender seus idealizadores. Pelo contrário, ao não alcançar seus objetivos, a UPP Social acabou justamente reforçando o contexto que pretendia modificar (COUTO, 2013, p.192).

A segunda onda do MRP foi realizada sem que os resultados da primeira onda fossem publicizados. Apesar da não divulgação dos resultados do MRP e da sua não utilização enquanto ferramenta de gestão pública é curioso perceber a relevância que a prefeitura, de certa forma, dava a este diagnóstico. A existência da UPP Social e seu convênio com a ONU-Habitat eram renovados com periodicidade igual ou inferior a um ano. A cada processo deste, além da prestação de contas do que havia sido realizado, dever-se-ia indicar quais as propostas de trabalho – bem como sua relevância – para o próximo período do programa. O responsável por dar o aval final para que a renovação ocorresse era o prefeito. Em quase todos estes processos o MRP era a justificativa de maior peso do processo. Na última renovação da UPP Social¹⁷⁴ os produtos da proposta de trabalho aceita pelo prefeito foram somente a sistematização de materiais existentes e o MRP – campo e diagnóstico – do Complexo da Maré. De forma bastante distinta das

¹⁷³ Vale apenas reiterar que este combinado não foi iniciativa discricionária das equipes de campo. Em um primeiro momento havia essa diretriz da devolutiva para os moradores. No entanto, como vimos, houve uma mudança na orientação e a estratégia adotada foi a da divulgação primeiramente interna. A devolutiva para os moradores passou a ser considerada uma segunda etapa, mas na realidade, ela não chegou a acontecer.

¹⁷⁴ Depois de diversas incertezas relativas à continuidade da UPP Social, esta última renovação, realizada no primeiro semestre de 2016, foi feita com a explicitação de que seria a última fase do programa.

demais fases da UPP Social, a equipe de campo foi contratada para exercer uma única função: a realização do MRP.

Podemos perceber, assim, mais uma contradição neste processo de execução da UPP Social. Pode-se dizer que a prefeitura reconhecia e valorizava o MRP como um importante instrumento para a gestão pública porém, não conseguia utilizá-lo com este objetivo.

3 TERRITÓRIOS DE QUEM?

A UPP Social foi uma política pública inovadora, com foco no território, com uma abordagem multissetorial das intervenções e que previa contar com a participação dos moradores nas favelas que seriam objeto de sua atuação. Seu pano de fundo era a percepção de uma maior efetividade das ações pensadas de forma conjunta e integrada – não só entre os diferentes setores governamentais, mas, também, entre o poder público e a população. Portanto, sua concepção partia da importância de mesclar o conhecimento técnico daqueles que trabalhavam nos órgãos públicos, com o conhecimento “prático” dos que moravam nas favelas, conhecimento esse baseado no cotidiano, nas especificidades locais, nas suas reais necessidades. Ou seja, havia um entendimento que um planejamento conjunto, elaborado através de “pactos” entre estas diferentes partes, poderia levar a políticas mais eficientes. Havia também um outro entendimento: era preciso olhar para o território como um todo, de forma integrada entre seus diversos aspectos. Ou seja, diferentemente de outras experiências do passado, a ação pública não deveria ser extremamente setorializada, mas sim, matricial.

Na realidade, criada para “levar o social” para as favelas, a UPP Social não foi pensada para ser a executora de ações ou de programas sociais. Ela deveria coordenar, integrar e dirimir a sobreposição das políticas públicas existentes naqueles territórios. Nesse sentido, caberia a ela por fim ao, anteriormente mencionado, paradoxo que fazia parte da história das favelas do Rio de Janeiro: uma grande oferta de projetos sociais coexistia com uma clara insuficiência de políticas públicas. Para além desse paradoxo, ao longo de sua implantação, a UPP Social enfrentou muitos dilemas e desafios. Alguns intrínsecos ao seu próprio desenho. Outros decorrentes da sua ousadia enquanto uma política pública que teve que lidar com uma complexa rede de relações sociais e institucionais e que acabou pagando um preço alto por tentar implementar algo tão moderno e inovador. Este capítulo irá tratar desses dilemas e desafios, tendo como principal fio condutor a fala de pessoas que participaram da construção e da implementação da UPP Social. Para a feitura desse capítulo, utilizei minhas próprias memórias e experiências do período em que fui consultora da UPP Social. Também fiz uso das entrevistas que realizei com “integrantes chave”, pessoas que participaram por um longo período do programa e tinham grande conhecimento sobre o mesmo. Como dito na introdução, Pedro Veiga foi coordenador geral da UPP Social e gerente da GT. Eliel Moura foi assistente e gestor de campo, atuando na Rocinha e no Vidigal. Foi, também,

supervisor e gerente da GT. Luís Valverde Salandía, servidor da prefeitura, foi diretor da DPE e coordenador da CAI. Adriana Vial, também servidora da prefeitura, foi gerente da GInfo¹⁷⁵.

3.1 Estado X Município

A UPP Social foi criada no âmbito do governo do estado. Sua idealização teve início em abril de 2010, momento em que Ricardo Henriques assumiu a SEASDH. Para seu planejamento, reflexão e concepção¹⁷⁶, durante cinco meses, foram consultados uma gama de especialistas em políticas públicas, relacionados à segurança, direitos humanos e à área social, além de lideranças comunitárias, militantes, empresários, e gestores públicos (HENRIQUES, 2012). Seu objetivo era consolidar o processo de pacificação e, de certa forma, ser uma resposta à demanda do então secretário de segurança que, desde o início da implantação das UPPs, falava sobre a necessidade “do social” para a solidificação da nova política de segurança. Como já mencionado, a UPP Social se propunha a ser uma política pública diferenciada. Para tanto, houve um profundo processo de planejamento por parte dos seus idealizadores. Além de ter uma concepção de integração das diferentes ações sociais, um dos pressupostos era o envolvimento dos moradores com o programa. Após cinco meses de planejamento, em agosto de 2010, deu-se início às atividades do programa. Através de uma pesquisa de campo pretendeu-se mapear as características locais e os principais atores sociais. Também foi lançado um edital de contratação de gestores e assistentes para atuar nos territórios pacificados.

Em dezembro de 2010, antes mesmo da contratação dos novos membros da equipe, Ricardo Henriques foi exonerado da SEASDH em função de articulações políticas. Junto com ele, deixaram a secretaria todos os demais idealizadores da UPP Social. Como parte do “rearranjo” político, Ricardo Henriques assumiu a presidência do IPP, um órgão da prefeitura, local onde ele iria implementar a UPP Social. Ou seja, houve

¹⁷⁵ Vale ressaltar que todos estes cargos mencionados acima foram ocupados por mais de uma pessoa ao longo dos anos – não sendo os entrevistados, portanto, os seus únicos ocupantes. As entrevistas foram realizadas, por mim, em novembro e dezembro de 2018.

¹⁷⁶ “Participaram da concepção do programa: Anabela Paiva, Christina Fontainha, Eduardo Gameleiro, Jailson de Souza e Silva, José Marcelo Zacchi, Marcia Biondi, Pedro Strozemberg, Ricardo Henriques, Ricardo Paes de Barros, Rodrigo Abel, Sergio Guimarães Ferreira, Silvia Ramos e Teresa Consentino. A equipe do programa foi coordenada [inicialmente] por Tiago Borba e Daniela Motchi” (HENRIQUES, RAMOS, 2011 p.1).

uma mudança exógena à concepção do programa em relação ao seu lugar de pertencimento dentro do governo.

O programa nasce numa outra instância, nasce no governo do estado, com outros atores políticos. Acho que fazendo uma análise histórica da UPP Social, a gente não pode se dar ao luxo de não fazer uma percepção de uma contextualização política. (...) um programa que nasce dentro de um governo de um determinado partido, na verdade, nasce dentro do governo do mesmo partido que a prefeitura, mas num flanco que não fazia parte dos acordos políticos da prefeitura – e num determinado momento passa a fazer. Aí, ele é deslocado do governo do estado, de uma secretaria que talvez tivesse mais relação com o objetivo do programa, do que para onde ele foi na prefeitura. Então acho que o primeiro entrave é que ele nasce em um lugar, com um objetivo, formulado por um grupo político e é migrado para outro lugar, de outro grupo político, com o mesmo objetivo, num lugar completamente diferente. Então ele sai da Secretaria de Assistência Social do governo do estado e vai para um órgão de informação, com caráter de pesquisa, com pouca interlocução com o público, com a rua, e ele é implantado lá através do movimento político. (...) Então ele surge [na SEASDH] e é enviesado; quando vem para a prefeitura ele vem enviesado, ele vem com uma fórmula, que não foi a fórmula para aquilo (Pedro Veiga).

A SEASDH e o IPP tem caráter bastante distinto. A primeira é uma secretaria “de primeiro escalão” que tem programas finalísticos de atuação social e de caráter eminentemente político. Além disso, ela é do governo do estado, mesma esfera em que se localiza a Secretaria de Estado de Segurança (SESEG), órgão responsável pela gestão da UPP. Já o IPP é uma autarquia da prefeitura, responsável por gerir as informações da cidade do Rio. Tem uma grande expertise nessa esfera, com forte caráter técnico, mas com pouca atuação política. Apesar de ter status de secretaria, não tinha um “empoderamento político” e, de certa forma, era tido por muitos, dentro da prefeitura, como um órgão de “segundo escalão” na hierarquia institucional municipal.

Não tem a ver com o IPP. O IPP era para ser o repositório das informações que seriam gerados por um programa que deveria estar em outro lugar. Poderia ser um parceiro, mas não era para ser um órgão gestor. Minha opinião, obviamente. E vai para lá por um movimento político. Então o Ricardo Henriques sai da Secretaria de Assistência, assume o IPP e leva o programa, como um programa daquele grupo. Chega lá ele encontra aderência na informação, mas não encontra aderência nos processos, da porta para fora (Pedro Veiga).

Apesar da mudança do programa da SEASDH para o IPP não ter sido “intencional”, mas, sim, fruto de arranjos políticos, muitos passaram a justificar essa mudança. Uma das principais justificativas para a mudança era a de que a maioria dos serviços públicos para as áreas de favela – e, portanto, do escopo de atuação da UPP Social – era da competência do município e não do estado. Assim, a interlocução e a coordenação da atuação destes órgãos deveria mesmo ser municipal. De certa forma, portanto, seu desenho estaria mais adequado à prefeitura do que ao governo do estado.

Aí o problema de origem. Ele cria ainda um conflito imediato entre a prefeitura e o governo do estado, que era o governo do estado se propondo a gerenciar os serviços da prefeitura. Quando ele nasce na SEASDH, ele nasce como um gerenciador de território, onde o estado tem um papel muito menos importante do que a prefeitura. Ele já nasce criando treta entre o gestor local e a maioria dos serviços. Uma treta de chefe. Quem é o chefe do cara da Comlurb? Do cara [da Comlurb no Morro] dos Prazeres? É o prefeito. Não é o governador. O governador pode baixar lá de coroa e cajado, falando, quero que limpe aqui, o cara não vai limpar (Pedro Veiga).

No entanto, mesmo sendo a prefeitura a instância possivelmente mais adequada para o programa, esse papel de grande articulador e coordenador da atuação dos demais órgãos precisaria de uma força política para acontecer. E este não é o perfil do IPP. Sua atuação está mais voltada para gerenciar informações, para ser um centro de produção de conhecimento sobre a cidade, um órgão que subsidia outros órgãos com dados e informações. Nesse sentido, havia uma grande interface entre a UPP Social e sua nova casa – afinal um dos pressupostos do programa era que para se ter uma boa atuação pública, era necessário se ter um bom conhecimento dos territórios. Levantar informações qualificadas para subsidiar a tomada de decisão dos demais órgãos fazia parte do escopo da UPP Social. Mas, vale ressaltar que apesar de fazer parte de sua estrutura, do cerne do programa, originalmente, a informação era tida como um “insumo” para a sua principal atuação que era a articulação.

A base original do programa é um programa social, programa de criação de tecido social e articulação, interlocução. É muito mais um programa de atuação, do que de informação. Tudo bem que ele tem a informação como ativo muito importante. Você vê isso na proporção das equipes, como era dividido. Tinha um núcleo pequeno de informação, importante, muito produtivo (...) Mas tinha um mundo de gente na rua, fazendo basicamente e principalmente articulação, gerenciamento de território e coleta de informação. Mas eram momentos de coleta de informação dentro de uma atividade que cotidianamente era de articulação e criação de tecido social. Então nesse sentido, quando você bota no IPP, ele está enviesado. E acho que com o passar do tempo, ele começa, mesmo à contra gosto, ele começa a pegar, a ter um viés mais importante na informação (...) Então quando vai para o IPP, ele tem que se ajustar, mas não nasceu para isso. Não é que a engrenagem não encaixe, ela encaixa, mas ela não foi forjada para aquilo. Então falta um pouquinho mais de graxa, botar um pouquinho mais de óleo, tem que apertar mais vezes para funcionar direitinho (Pedro Veiga).

É possível perceber, portanto, que há um certo dilema de adequabilidade da UPP Social em relação ao seu próprio órgão gestor. A primeira “residência” da UPP Social foi no governo do estado. Mas apesar da grande força política da SEASDH, o governo do estado não possuía gerenciamento sobre a maioria dos serviços públicos dos territórios – que eram, majoritariamente, da esfera da prefeitura. A segunda “morada” da UPP Social também tinha problemas. O IPP era um órgão de caráter eminentemente técnico, centrado na gestão de informações, e de pouca interface política. Como dito anteriormente, esta

mudança, independentemente de ter propiciado impactos positivos ou negativos para a consolidação do programa, não foi pensada propositalmente como sendo um melhor caminho a se seguir – ela veio à reboque das articulações políticas partidárias. Ricardo Henriques precisou deixar a SEASDH e, como forma de “compensação”, buscou-se um novo local para ele implementar a UPP Social¹⁷⁷.

Não acho que necessariamente foi para lá [IPP] para ficar de lado, não. Acho que pessoal olhou ali, onde vou botar esse negócio? Tinha uma questão de que o programa tinha dono, então não era tirar da SEADSH e botar em algum lugar na prefeitura. Na verdade o programa acompanhou o secretário, que era de um acordo político. Ele não iria para assistência [Secretaria Municipal de Assistência Social], porque o vice prefeito era [secretário] da assistência. Então você tem essas nuances que são pano de fundo dessa história (Pedro Veiga).

3.1.1 UPP Social X Territórios da Paz

No momento em que Ricardo Henriques foi exonerado da SEASDH, o edital de seleção para novos integrantes da UPP Social já estava em curso. O novo secretário da SEASDH decidiu por manter o edital para selecionar novos integrantes para a UPP Social e, portanto, por dar continuidade ao programa no âmbito da SEASDH. Por outro lado, junto com Ricardo Henriques, a UPP Social estava sendo “transferida” para o IPP. Deu-se uma disputa política em torno do programa e do seu nome. A “nova” UPP Social, gerida pelo IPP foi, então, batizada de UPP Social Carioca e o programa da SEASDH continuou sendo chamado de UPP Social, mas, muitas vezes, era denominada, por pessoas externas à secretaria, como “UPP Social do estado”. “As equipes do governo do estado entraram em campo em meio a essa celeuma, sendo apresentadas como gestores sociais e assistentes de gestão do programa UPP Social, porém sem uma metodologia de ação clara, de sorte a ultrapassar a proposta da ‘escuta qualificada’” (MISSE, 2013, p.13).

Após alguns meses, coincidindo com o início das atividades de campo da UPP Social Carioca, como uma “jogada política conciliatória” o secretário da SEASDH resolveu mudar o nome do programa para Territórios da Paz. No entanto, esta mudança não conseguiu aderência imediata nos territórios e, muitas pessoas, continuavam a tratar o Territórios da Paz como UPP Social. De fato, grande era a semelhança na forma de atuação dos dois programas. Afinal, o Territórios da Paz nasceu baseado nas diretrizes da UPP Social, criadas pelo próprio Ricardo Henriques enquanto ele esteve na SEASDH. Os

¹⁷⁷ Vale lembrar que em 2010 prefeitura, governo do estado e governo federal estavam alinhados politicamente. Portanto, foi possível essa transferência entre esferas nas articulações e rearranjos políticos.

dois programas eram muito parecidos em relação a seus desenhos, objetivos, missões e diretrizes de trabalho.

O programa Territórios da Paz não tinha uma proposta e a entrada da UPP Social começava a confundir os moradores que passaram a identificar todas as equipes como de uma origem única, reforçando a marca criada por Ricardo Henriques. A equipe do estado perdeu sua visibilidade institucional, sendo também chamada de UPP Social pelos moradores, se referindo algumas poucas vezes como “o pessoal do estado” ou “a secretaria de direitos humanos” (MISSE, 2013, p.13).

Na realidade, esta certa “confusão” relatada acima era também fruto da fala de alguns integrantes do Territórios da Paz que, por hábito ou por acharem que poderiam se comunicar melhor, algumas vezes continuavam se apresentando como UPP Social do estado. Se o nome UPP Social implicava em uma série de problemas, por recorrentemente ser associado à polícia, ele também trazia uma grande legitimidade. Ao escutar o nome “UPP Social”, mesmo que as pessoas não soubessem exatamente o que era o programa, já ficava claro que era “alguma instância social da UPP”.

Eu acho assim, [as equipes do] Territórios da Paz, eu peguei várias agendas que eles ainda falavam UPP Social e falavam UPP Social Carioca e UPP Social não sei o que... Ainda órfãos do programa. Numa certa disputa. Não sei, deve variar nas equipes de gestores e tudo mais. Ou na tentativa, porque o nosso nome [UPP Social] é ruim, mas, ao mesmo tempo, ele também é um nome que ninguém quer jogar fora, porque se ninguém entende o que a gente faz, quando a gente fala UPP Social pelo menos você vincula a alguma coisa. Agora, Territórios da Paz, talvez, na hora do vamos ver mesmo eles sentissem falta da UPP Social. Isso é bizarro. Porque dava a ideia de que nós éramos o programa oficial das questões sociais nas favelas de UPP. Como somos a UPP Social, talvez isso fizesse com que algumas equipes [do Territórios da Paz] usassem essa explicação: ‘nós também somos UPP Social, só que somos UPP Social do estado e eles são do município’ (Eliel Moura).

A decisão de manter os dois programas foi muito mais uma decisão política do que algo articulado e pensado como forma deles se fortalecerem mutuamente ou de terem atuações distintas. Como explicita um dos entrevistados, era como se a saída da UPP Social da SEASDH tivesse deixado um espaço vazio que precisaria ser preenchido.

A UPP Social sai de lá, fica um vazio (...). Acho que o Território da Paz surge para ocupar esse buraco. Só que o buraco que foi deixado, foi muito maior do que o Território da Paz ocupou. Não tem ONU, por exemplo, (...) instituição universal, intergaláctica, com vários estudos, com várias influências, não sei o que, então, não tem. Tem menos grana do que tinha antes. Tem menos influência no território, na prática. Então acho que ele veio para tapar um buraco, que é um buraco não só político, é um buraco da origem da UPP. Tinha que ter alguma coisa. Vamos recriar, porque não pode mais ser aquele (Pedro Veiga).

Após mais de um ano da existência dos dois programas, em março de 2012, ocorreu uma reunião na SESEG com as equipes de campo e as coordenações do Territórios da Paz e da UPP Social, no intuito de se promover uma aproximação

institucional entre eles. Foram apresentadas formalmente as estruturas de trabalho e as equipes de cada território¹⁷⁸. Mas, na prática, não houve muita diferença no cotidiano dos programas. As equipes continuavam participando das mesmas agendas e, algumas vezes, ocorria uma “disputa” pelo protagonismo de um ou do outro programa, em uma determinada agenda.

No início tinha até disputa mesmo para as mesmas agendas. Dependendo das equipes, tinham rivalidades. Eu entrei na Rocinha, tinha rivalidade imensa entre nossa equipe e a deles. Que foi sendo superada facilmente nas segundas gerações, nas terceiras das equipes. Mas nas primeiras, uma rivalidade quase adolescente entre as equipes. (...) E essa coisa da disputa das equipes mesmo eu herdei isso na equipe lá na Rocinha. Ah, somos inimigos, somos rivais. Coisas que não faziam o menor sentido. Mas rolava rivalidade entre os programas, disputavam as mesmas agendas... (Eliel Moura).

Aquele esforço de aproximação institucional, realizado em março de 2012, não rendeu muitos frutos. Depois dali não houve nem reuniões entre as duas equipes, nem determinações de agendas específicas. A orientação geral de cooperação entre as equipes continuava, mas, na prática, nunca foi cobrada. Com o passar do tempo e com as mudanças de gestão de ambos os programas, até mesmo essa orientação de aproximação institucional foi se perdendo. “Aí vem da esquizofrenia brasileira; cria o negócio e os dois não se falam. Fala zero. Eu tive uma vez com o coordenador do Territórios da Paz, tive com o cara uma vez...” (Pedro Veiga). Não havia uma articulação formalizada entre os dois programas. “A gente está falando dos mesmos territórios. Eles nunca pediram uma informação para a gente, a gente já tinha feito tudo. Era para você entrar na sala do Territórios da Paz, abrir a porta, estarem todos com os nossos mapas. Era para os caras terem *login* na base da UPP Social. (...) Nunca teve” (Pedro Veiga). Por outro lado, após um primeiro momento de “disputas” em campo, as equipes passaram a se perceber como eventuais parceiros, como mais um ator que atuava no território no intuito de melhorar a gestão pública. Muitas eram as agendas em comum, mas, também, em alguns momentos acabavam se dividindo quando percebiam que poderiam ter mais ou menos interlocução, dependendo de quais eram os outros atores envolvidos.

Havia uma certa expectativa, por parte dos integrantes da UPP Social, que o Territórios da Paz pudesse lidar mais com questões de mediação entre a polícia e os moradores locais. Essa era uma agenda considerada importante, mas, desde que o programa foi para o IPP, ela acabou sendo deixada de lado, por certa falta de ingerência. Já uma secretaria de estado, como a SEASDH, tinha que lidar com os direitos humanos

¹⁷⁸ Grande parte dos integrantes já se conhecia por causa de agendas em comum nos territórios.

e, portanto, deveria também lidar com a polícia. Além disso, o Territórios da Paz tinha uma menor entrada nas questões urbanísticas do território, temas, como já dito, mais da esfera municipal. Mas, na realidade, a atuação das equipes de campo de ambos os programas era muito similar, voltada para articulação local e levantamento de demandas. Ambas as equipes frequentavam cotidianamente o território, participavam de reuniões locais, conversavam com as principais lideranças comunitárias, com os representantes culturais e de organizações diversas (ONGs, creches comunitárias, centros culturais, etc.), faziam articulação de agendas com os gestores públicos locais.

Não tem nenhum grande diferencial em desenho de programa que eles tivessem trazido. Eles eram pessoas que conheciam a região, estavam disponíveis para fazer as articulações, tinham uma certa autoridade de representante do poder público, que estavam ligados a um programa e faziam coisas juntas. Então as minhas experiências com o Territórios da Paz foram todas assim, pessoas que tinham conhecimento, que conheciam personagens, conheciam agentes comunitários, conheciam equipamentos, tinham o mínimo de recursos, uma Kombi, cadeira, entendeu, e era assim que se fazia. Também acho que a gente possa ser visto assim desta mesma forma para os outros. Não tem nada de, tirando a nossa “vantagem competitiva”, muito entre aspas, dos mapas, da sistematização, de algumas metodologias inovadoras, de mapeamento, tirando isso, que era uma coisa muito diferente. O restante era isso que a gente tinha para oferecer. Era conhecimento, experiência, você passava uns meses, todos os dias ali, conhecia as pessoas, conhecia os lugares, conhecia o caminho das pedras, conhecia as pessoas, fazia uma lista, seu telefone era sua maior informação, com aquela agenda de telefone cheia de gente, de contato, liga aqui, liga ali. Enfim, o Territórios [da Paz] também era mais uma força, mais duas ou três pessoas no território, que podiam ficar indo de reunião em reunião, até porque essa informação toda é trazida porque você tem tempo para fazer isso, você tem tudo, você está ouvindo as fofocas inteiras da favela, porque você está indo de reunião em reunião comunitária, você conversa com um cara aqui, é parte do seu trabalho ficar sentado ali naquela padaria, naquele negócio ali encontrando pessoas. Então a gente se tornava valioso nesse sentido, de ter tempo para fazer coisas, que os projetos estão ficando saturados, sobrecarregados, as pessoas estão sem tempo, você tinha tempo para ser esse ponto de contato. Você tinha crédito no telefone para fazer ligação, você tinha minimamente algum recursozinho, mínimo, então isso fazia chover. Então acho que o Territórios [da Paz] era a mesma coisa, nesse ponto de articulação era a mesma coisa que a gente (Elieil Moura).

As principais diferenças entre os programas era que o Territórios da Paz não tinha interlocução alguma com o município, tendo ainda menos jurisdição de atuar nas questões urbanas do território. Além disso, a UPP Social se diferenciava em relação ao levantamento e sistematização de informações mais presente no seu cotidiano, a realização de mapeamentos diversos além de toda a retaguarda que o IPP possibilitava: os mapas produzidos pela GInfo (que utilizava a base cartográfica e os softwares do IPP) e toda a base de informações sobre a cidade e sobre as favelas. Mas na dinâmica das articulações locais, no dia a dia do território, as equipes de ambos os programas desempenhavam um papel muito semelhante.

Acho que [o Territórios da Paz era] um rascunho do que era a UPP Social, um rascunho bem pobrinho. Com o mesmo perfil de pessoas, de atuação, mas com uma proposta muito menos ambiciosa de resolver esses territórios. Ou seja, capacidade de solução ainda menor que a nossa. Mas ele já nasce com essa ausência de capacidade, porque não tinha essa estrutura, ou seja, não tem diálogo nenhum com a prefeitura, então não tem capacidade nenhuma de resolver o lixo, por exemplo. Algumas coisas maiores que o estado é capaz de fazer, mas mesmo assim é baixa influência. Então ele fica única e exclusivamente com esse caráter de articulação que a UPP Social tinha e que tinha como objetivo melhorar o território efetivamente urbanisticamente. Território da Paz não tem esse viés urbanístico de solução do território físico, é mais a questão do território social (Pedro Veiga).

Eu achava a gente extremamente mais organizado, mas aí é estado e prefeitura... Também não sei se é um grande mérito nosso, é estado e prefeitura... Nós estávamos anos luz na frente em organização, em gestão do programa, pelo menos a impressão que eu tinha. Equipe, recurso, a parte do IPP, o diferencial da gente ser do IPP. Então eles eram mais precários que a gente. Bem mais precários. Eu via isso. A gente sempre achava a gente mais avançado na política, no desenho do programa do que eles, eles estavam muito mais caóticos do que a gente. Mas quando eu digo que a gente era mais do mesmo, era na questão do elemento humano. Nós todos ali no campo, e ali o que decidia era isso, eram os contatos, era a vontade também (Eliel Moura).

As equipes de ambos os programas também eram muito parecidas. Em sua maioria, eram jovens, idealistas, que trabalhavam no programa com um ideal; achavam que estavam ali para “mudar o mundo na favela”, para “fazer a diferença”. Havia uma certa militância envolvida no trabalho (em alguns casos até exagerada), que fazia com que as equipes tivessem uma grande motivação e vontade de ver resultados. “Mas o perfil era a mesma coisa. As pessoas recrutadas eram gente como a gente, a mesma coisa. Podia trocar – eventualmente trocou. Você sabe que a gente teve pessoas do Territórios da Paz contratadas, não é?!” (Eliel Moura). Assim, mesmo com uma menor estrutura institucional, a equipe do Território da Paz estava constantemente em campo, com essa gana de “fazer acontecer”, se conectando aos principais atores locais, fazendo articulações. Eles também tinham uma atuação positiva no território. “Acho que é isso, assim, boas equipes do Territórios da Paz faziam coisas maravilhosas também, nessa frente nossa forte de articulação territorial, faziam coisas muito boas. Tinham capacidade aglutinadora, mobilizadora” (Eliel Moura).

A existência destes dois programas concomitantes e, principalmente, sem uma maior articulação política e institucional entre eles é algo, no mínimo, curioso. Ambos os programas se propunham a trazer mais eficiência para a gestão pública, através da articulação, da coordenação e da tentativa de pôr fim à sobreposição de ações nos territórios. No entanto, apesar de suas diferenças, de uma maior ou menor estrutura institucional, de articulações mais fáceis ou mais difíceis com determinados setores, de ter ou não uma proposta de geração de informação e inovações metodológicas, etc. os

programas eram muito similares entre si. Atuavam localmente, participando da vida cotidiana dos territórios, fazendo articulações, “ligando as pontas soltas”, conectando lideranças, projetos e gestores, não só internamente, mas também entre territórios. Ou seja, programas que se propunham a acabar com a sobreposição de políticas e projetos, eram programas que tinham entre si uma grande sobreposição de ações.

3.2 IPP X SMAS

A saída do Ricardo Henriques da presidência do IPP em agosto de 2012 e, conseqüentemente, da dianteira da UPP Social, abriu uma nova “janela de disputa política” sobre quem deveria liderar o programa. Eduarda La Rocque, então secretária de fazenda da prefeitura, foi convidada para assumir o posto. Ela vinha do mercado financeiro e apesar de não ter experiência na área social, tinha o desejo de trabalhar nesta área. “Finalmente encontrei a minha ‘função objetivo’ na vida: trabalhar para ajudar a combater a desigualdade social, mais precisamente a desigualdade de oportunidades, que vigora no nosso país e que tanto me indigna” (LA ROCQUE, 2012, p. 1). Apesar de ter um perfil bastante diferente de seu antecessor, assim como ele, sua principal motivação em assumir a presidência do IPP era gerir a UPP Social. Mesmo com uma concepção do programa um pouco diferente da ideia original – acreditava que o desenvolvimento local deveria ser alcançado principalmente via parcerias com o setor privado e a sociedade civil e não com o poder público – a UPP Social tinha uma importância central para ela.

Ainda durante o primeiro ano do mandato da Eduarda La Rocque, ocorreu uma disputa política dentro da prefeitura pela UPP Social. Agora que o “pai do programa” não mais estava à frente dele e que, de certa forma, já havia passado por duas readaptações¹⁷⁹, abria-se a possibilidade para outros atores reivindicarem sua gestão. Adilson Pires, vice-prefeito e secretário de assistência social, começou uma articulação política para levar o programa para a SMAS. Um de seus principais argumentos era o caráter dos órgãos: o IPP um centro técnico de gestão de informação, sem atuação política e a SMAS uma secretaria com atividades finalísticas e, principalmente, voltada para atuar na área social. Mas, não havia uma proposta concreta sobre os rumos que o programa deveria tomar na

¹⁷⁹ A primeira adaptação foi a mudança do programa da SEASDH para o IPP e a segunda foi a mudança na presidência do IPP. Em ambos os casos não houve nenhuma alteração oficial nas diretrizes do programa, mas, algumas medidas práticas de orientação foram notadas. Por exemplo, o afastamento da agenda de direitos humanos e interlocução com a polícia na primeira adaptação e uma maior interlocução com o setor privado na segunda, como já mencionado algumas vezes.

SMAS: se continuaria com o mesmo desenho, se mudaria sua forma de atuar. Ao que tudo indicava, a principal motivação não era “dar uma turbinada” no programa; era mesmo uma motivação política de ocupar um espaço grande (em número de integrantes e, também, em número de “beneficiários”¹⁸⁰). Apesar de o programa não ser utilizado desta forma, tinha grande potencial para servir de apoio eleitoral.

Era reocupar o espaço [político] que foi muito dignamente ocupado pelo Ricardo Henrique, num processo de colocação das pessoas (...) Assistência Social era a secretaria do vice prefeito. Ele falou, “quero minha cota de volta. Porque quando a gente combinou veio, se eu ocupei direito, se eu coloquei meus cabos ou não, problema interno meu, a cota é minha. Agora está lá no IPP, não mando nada, se eu quiser trocar um cara, não troca, presidente nem fala comigo, eu quero minha cota de volta”. Simplesmente assim. Aí começou ali, ah, não, mas sua cota também não tinha assistência social e te botei secretário... Começou essa história que se resolveu. Se resolveu porque, enfim, prefeito mandava para caramba mesmo (...) Mas acho que a motivação, não tinha nada de bem intencionado, “ah, agora vou botar para voar, vai ser o máximo, vai ficar de baixo da asa do vice prefeito...”. Era ocupar um espaço, que nem foi perdido, porque nunca foi ocupado dessa maneira, mas era, são 140 cabeças, é gente para caramba (Pedro Veiga).

Houve muita incerteza sobre quais seriam os novos rumos do programa. Na realidade, houve uma demora na definição do prefeito sobre a questão. Existiam rumores de que o programa migraria todo para a SMAS. Também houve especulações de que a parte de informação permaneceria no IPP, mas a parte de campo e a de articulação institucional, migrariam. Em mudando seu órgão gestor, ouviam-se rumores que as equipes poderiam não ser preservadas. Uma vez mais, por causa do aparente caráter político desta reivindicação, tudo levava a crer que os integrantes seriam todos (ou, ao menos, em sua grande maioria) trocados. Se a parte da articulação em campo poderia ser feita pela SMAS, toda a gestão da informação, as metodologias de mapeamento e sistematização das atividades acabariam se perdendo, pois muito dependiam do *know how* e das ferramentas do IPP. E esta era a faceta do programa que mais estava em evidência, que estava trazendo mais resultados palpáveis para quem não estava no dia a dia do território ou com uma forte interlocução com a UPP Social. Assim, provavelmente se o programa fosse para a SMAS e perdesse a sua interface da informação, corria o risco de acabar (ainda mais) prematuramente.

A primeira disputa são os 130 cargos. É a primeira disputa. Se vai pra Assistência Social troca 90% da equipe. Não tenho a menor sombra de dúvida disso. Certo ou errado. Acho que a segunda disputa é a possibilidade, enfim, ONU, 2 milhões, não sei o que, acho que a grande questão é de influência política, proximidade do processo eleitoral, você ter 130 caras em favela fazendo trabalho e trabalho político. Acho que a primeira questão é essa. Acho que se vai para a Assistência Social dura menos de um ano. O prefeito ia encher

¹⁸⁰ Moradores das favelas que a UPP Social abrangia.

o saco, porque ia perder totalmente o viés daquilo que a gente, dentro das nossas limitações, fazia melhor, que era a questão da informação. Não ia fazer, ia acabar. [O prefeito iria falar] “acabou, vou ficar mantendo esse programa aí por quê? Acaba com essa droga” (Pedro Veiga).

A produção de informação era o produto mais tangível que a UPP Social externalizava. Alguns viam uma dualidade – e não uma complementariedade – em relação à geração e gestão da informação sobre os territórios e à articulação local e atuação cotidiana – que, conseqüentemente, dava capilaridade às equipes de campo. Isso, de certa forma enfraquecia o programa como um todo, pois dava a impressão que ele podia ser desmembrado. Se houve esta tentativa de levar parte do programa (ou levar ele todo, mas só de fato exercer parte dele) para a SMAS, também não era solidificado, dentro do IPP, que a UPP Social, como um todo, deveria pertencer a este órgão. “Aroeira [diretor da Diretoria de Informações da Cidade (DIC) do IPP] várias vezes disse que achava que não tinha que estar lá. O outro várias vezes dizia que achava que não era para estar lá, que tinha que fazer só informação, não reconhecia esse espaço. Então acho que já começava dentro de casa” (Pedro Veiga).

Esta descrença na UPP Social ou na vocação do IPP para ser o órgão gestor do programa foi se intensificando com o passar dos anos, sendo corroborada pelas diversas mudanças na presidência – o que era muito ruim para a institucionalidade e consolidação do programa.

Acho que a gente tem um *downgrade* de percepção da importância do programa, da importância do programa no IPP. Primeiro tinha o Ricardo Henriques, que criou uma argamassa para dizer que tinha que ser no IPP, porque não nasceu lá, a gente falou no começo, então ele cria uma *historytelling*, que a UPP Social se encaixa no IPP, ele aperta essas engrenagens, ele bota o óleozinho, não sei o que, isso vai girando. Aí depois tem a Duda [Eduarda La Rocque] que achava que o programa era incrível, era super importante, mas podia estar em qualquer lugar. E ela estava no IPP, então era legal que ele estava lá, ela queria ser a capitã desse time, não sei o que e tal... Mas já aperta bem menos parafuso, por capacidade de influência política, não sei o que. Aí vem o [Sérgio] Besserman, que acha que o programa é legal, mas não tinha que estar lá de jeito nenhum, não aperta nenhum parafuso. Ele foi uma vez, ele conversou com a gente uma vez, uma. Uma [só vez] é difícil. [A UPP Social] tem setenta por cento do corpo do instituto que o cara é presidente, o cara falou com esse corpo uma vez. Aí o Mauro [Osório] já era, queria cuidar da vida dele, já estava de olho no Crivella e tal (...) mas acho que a motivação é esse histórico de *downgrade* (Pedro Veiga).

De certa forma, a UPP Social esteve sempre em disputa de pertencimento – ou porque o desejavam em outro local, ou porque não o queriam onde estava. Pode-se dizer que isto é causa e efeito de uma falta de institucionalidade que acarretava, também, em uma fragilidade política.

3.3 UPP x UPP Social

Após a implementação da UPP, pairou sobre os moradores da cidade do Rio de Janeiro um sentimento sobre a necessidade de uma atuação pública voltada para a população das favelas cariocas, para além da nova política de segurança. Havia uma grande cobrança por parte do secretário de segurança, que era amplificada pela imprensa e apoiada pela sociedade, de forma geral, para a criação de uma “esfera social” nas UPPs. Isso não era nenhuma “invenção” ou inovação. Há um consenso entre atores díspares – ativistas de direitos humanos, policiais, pesquisadores, etc. – sobre a necessidade de que as políticas de segurança implementadas em áreas historicamente marcadas por elevados índices de violência devam ser desenvolvidas de forma conjunta com políticas sociais para um resultado de fato efetivo. E outras iniciativas, no Brasil e no mundo, de políticas de segurança também apontam nesta direção. Assim, a partir deste contexto, no intuito de ajudar na consolidação do processo de pacificação, instituiu-se a UPP Social. Ela seria um “complemento da UPP”. No entanto, os programas não foram formulados conjuntamente. A UPP Social foi criada mais de um ano depois da implantação da UPP e não houve uma forte interlocução com a polícia sobre a criação e o desenho deste novo programa.

Mas acho que nunca teve um apêndice. A UPP e a UPP Social não nascem no mesmo barco. O projeto UPP é criado e em um determinado momento ele diz que tem que ter um negócio aqui, tem que ter um braço social, tanto que o tempo todo, desde o surgimento da UPP, estão lá os policiais dando aula de judô, fazendo não sei o que, porque eles acham que é isso que tinha que fazer. (...) e aí mais uma vez, é como se surge, onde coloca, qual o papel e quais são os combinados. Quando criou a UPP Social não combinou com a polícia que teria [a UPP Social]. E quando criou a UPP, também não combinou com a polícia que teria UPP Social, tanto que ela não está dentro da polícia em lugar nenhum. Você tem lá, documento da PM criando a UPP com as diretrizes da polícia de proximidade. Em lugar nenhum cita que estaria sendo criada em uma outra secretaria, o núcleo de apoio. Que [a UPP Social] era isso, quando surgiu era para ser um núcleo de apoio no processo de pacificação. Na grande maioria dos processos de pacificação você tem um núcleo de apoio. Em alguns lugares ele é da polícia, mas é completamente diferente do dia a dia da polícia. Então você tem ONGs sendo criadas, por exemplo, dentro da polícia, para fazer isso. Tem um viés muito mais militar do que a gente tinha, mas é uma estrutura a parte. Na criação da UPP, em lugar nenhum para a polícia está citando que vai ter alguma instância gerando informação, inteligência, diálogo, mediação, não tem. Acho que a participação da polícia no processo de criação da UPP, ela é menor do que deveria ter sido. A própria polícia não se apropria. Da UPP Social então, nem se comenta. (...) Acho que a UPP Social nasce da visão da SEASDH, através do Ricardo Henriques, de que o programa de polícia de proximidade tinha que ter um braço social fora da polícia. Isso está escrito na UPP Social, mas, mais uma vez não foi combinado com a polícia (Pedro Veiga).

Quando foi criada, no âmbito da SEASDH, um dos eixos de atuação da UPP Social era “estado democrático e cidadania”, que deveria tratar da relação da população

com a polícia e da participação comunitária neste processo de “pacificação”. No entanto, com a transferência para o IPP, no cotidiano do programa esta vertente foi sendo deixada cada vez mais de lado. Claro que não dá para saber como teria sido se o programa tivesse continuado na SEASDH – é bem provável que tivesse dificuldades também, vide a não realização desta agenda pelo Territórios da Paz. Mas, independentemente disso, o fato é que a UPP Social e a UPP não tiveram esta interface. Não houve qualquer tipo de mediação de relação entre a polícia e os moradores dos territórios¹⁸¹.

Único ator que é capaz de fazer essa mediação é a própria polícia, se ela mudar sua forma de operar. Você pode botar ONG, pode botar instituto, pode botar o que quiser, se pegar a instituição que foi criada para fazer isso, ou você muda ela para ela fazer isso diferente ou você pode botar atores de fora dando porrada de pau, que a polícia não vai deixar de ser polícia, se ela não quiser deixar de ser polícia. Não é um Territórios da Paz, uma UPP Social que vai abrir a cabeça desses caras. A mudança tem que ser interna, você pode ter atores que vão ajudar, ah cara, vai por aqui, polícia pacificadora ou de proximidade é assim no mundo todo, vou te ajudar... Se os caras não quiserem, esquece

A gente largou de mão, abandonou. Eu tive pouquíssimas vezes com a polícia, por exemplo. No programa que chama UPP Social, era para estar com a polícia todo dia. E não estava. Um lugar ou outro, onde era muito legal, que são poucos, a gente tinha uma relação melhor, de ajudar, de tentar se ajudar e tal, mas não era orgânico. (...) Historicamente a prefeitura tem muito pouco diálogo com a polícia. Não é mérito da UPP Social, nunca teve [diálogo] (Pedro Veiga).

Para além desta possível mediação, também não havia uma grande relação institucional formalizada entre os programas. No momento da pré-implantação, em que as equipes de campo estavam adentrando o território, fazendo os primeiros contatos e se apresentando para os gestores dos equipamentos, um dos primeiros contatos que deveria ser feito era com o comandante da UPP. No fórum de inauguração da UPP Social, os policiais – e muitas vezes os comandantes – sempre estiveram presentes. Em algumas UPPs a polícia realizava reuniões com os moradores (muitas vezes chamados café comunitário) e as equipes da UPP Social eram convidadas a participar, mas, nesse caso, como “mais um ator” do território e não como um parceiro “especial”. Afora estes momentos, não havia rotinas de reuniões e encontros para trocas ou discussões. Talvez, a maior interface que havia entre os programas fosse relacionada à produção dos mapas.

¹⁸¹ Em sua tese, Maria Isabel Couto (2016) relata um caso em que uma equipe de campo auxiliou moradores a lidar com uma situação de conflito com a UPP. Ela aponta que a atuação era “pessoal” e não institucional. A coordenação do programa tinha ciência desta atuação e não se opunha, mas desde que ficasse claro, em campo, que não era uma posição institucional do programa. Como esse caso relatado por Couto, sem dúvida ocorreram diversas outras situações semelhantes. Mas o que é importante frisar é que não era uma atuação institucional da UPP Social para mediação de conflitos entre a UPP e os moradores dos territórios.

No momento que a SESEG decidia qual seria o perímetro da nova UPP¹⁸² – ou quando ocorria qualquer mudança – eles entravam em contato com o IPP para que esta informação pudesse ser georreferenciada. Recorrentemente os policiais (ou de alguma UPP ou do Comando Geral da UPP) solicitavam mapas para o programa. Mas, as demais informações levantadas e produzidas pelas equipes da UPP Social não eram compartilhadas.

Não, não tinha [articulação institucional]. Pelo menos no que cabe à parte da GI não tínhamos nenhuma. Todas essas articulações, contatos ficavam com o Pedro [coordenador geral da UPP Social]. Normalmente, pelo o que eu observava, era mais para atender demandas deles [UPP]. Eram mais questões operacionais, demanda de informação. A GI não tinha nenhum tipo de articulação, no sentido do que poderiam fazer para melhorar a atuação do programa. (Luís Valverde).

Com a falta de direcionamento de atuação em campo, a dinâmica de interlocução dependia muito do contexto local. Qual era o perfil do comandante da UPP, como era a relação da polícia com a comunidade, etc. Algumas equipes tinham atuações mais próximas e outras menos da UPP. Se não havia esta orientação de aproximação cotidiana por parte da UPP Social, havia menos ainda por parte da UPP. Muitos policiais sequer tinham alguma ciência sobre o programa.

Era muito curioso, porque era sempre confuso. Você se apresentava como UPP Social para um sargento, major... era confuso. Você tinha que explicar para eles [o que era a UPP Social], tinham algumas lideranças policiais que eram mais entusiastas da ideia, quando viam... Eu lembro de um sargento, era do Vidigal, que foi super entusiasta com a ideia, com os mapas e tal. Tinham outros muito mais linha dura. Mas o nome em si [UPP Social] era estranho, porque eles não consideravam a gente como eles, “UPP somos nós, vocês são UPP Social”. Então o nome gerava uma situação ambígua, porque nós não éramos visto como *brotherzão* deles. Eles sabiam que nós não éramos a mesma coisa, que nós não estávamos ligados institucionalmente, que nós não tínhamos o mesmo DNA, nós não tínhamos nenhuma... Então, não sei, acho que a interação era mesmo muito confusa com a UPP, com a polícia. (...) Na Rocinha mesmo eu tive uma experiência muito próxima da UPP, por causa da gestão que estava lá na época, que trabalhava muito, tentava trabalhar muito próximo e tudo mais. Parte da população apoiou esse processo no início, estava entusiasmada com a perspectiva de não ter tiroteio, pacificar... Então talvez nessa época fosse legal... Mas a dinâmica do programa é tão rápida, que isso era coisa de meses, você vivia o auge em alguns meses, em alguns territórios, isso rapidamente caía no ostracismo. Eu lembro muito bem do auge da Rocinha. Do auge, assim, relativo. Não durou meses. Não durou meses, aquela sensação de que aquele cara [o comandante da UPP] dominava aquela favela, e era domínio mesmo, dominava, tinha estabelecido ali um controle bélico, que dava um certo tipo de paz para a população. Na verdade a gente descobriu que não dava nada, que estava rolando milhões de coisas nos bastidores, mortes e tudo mais¹⁸³ (Eliel Moura).

¹⁸² Por questões logísticas, o perímetro da UPP – a área de atuação daqueles policiais – sempre extrapolava o limites das favelas.

¹⁸³ Na Rocinha houve o caso emblemático do desaparecimento do Amarildo. Neste momento as relações da polícia com os moradores já apresentava diversos conflitos e após esse caso, ficou ainda mais

A principal razão para esse distanciamento em campo era a não identificação dos integrantes da UPP Social com o tipo de atuação da polícia – que mesmo dentro do escopo da UPP, numa proposta de policiamento de proximidade – acabou sendo, na maioria das vezes, arbitrária e violenta¹⁸⁴. Tinha-se muitas críticas à corporação e a sua atuação. Os integrantes da UPP Social eram, em sua maioria, jovens “idealistas”, que estavam ali na tentativa de dirimir as desigualdades, promover uma melhoria na qualidade de vida dos moradores de favelas e, portanto, defensores de direitos humanos. A atuação arbitrária da polícia não era considerada aceitável. Para além das crenças pessoais, com a tensão do relacionamento entre a polícia e os moradores, uma eventual proximidade da equipe da UPP Social com a UPP também poderia acarretar em dificuldades de interlocução com algumas lideranças e atores-chaves. Ou seja, uma eventual identificação entre as equipes de campo e a polícia poderia suscitar empecilhos para a realização do trabalho da UPP Social.

Porque no final das contas era a mesma PM bruta, tendo o mesmo tipo de visão sobre favela, só que tentando trazer o social, que era uma coisa nova, a inovação talvez fosse essa. E o social para eles era a compreensão mesmo de trazer cursos, jiu-jítsu, capoeira, era uma coisa assim, não era muito elaborada essa ideia do trazer o social. (...) Mas eu não sei se existia uma crença no projeto das UPPs, desde as suas bases ali do programa, não sei, não lembro se a discussão foi fundo nesse sentido lá. Como as pessoas estavam pensando no início, acreditando na parceria. (...) Não sei se teve uma reflexão nesse sentido. Enquanto eu tenho consciência das discussões, era sempre muita reticência, com tentativa de desvincular das UPPs (Eliel Moura).

A gente nunca teve relação com a polícia. A verdade é essa. Eles não tinham o menor interesse em conhecer o programa, a gente tinha horror deles, porque a gente vivia muito mais a experiência do morador que sofria ali com aquele cotidiano, do que a experiência da polícia, acho que como programa, como pessoas, como perfil, o perfil das pessoas do programa, a gente tinha muito mais proximidade, empatia, obviamente, com um lado, vamos dizer assim, se tinha um lado ou não, mas acho que tinha, um lado atingido do programa, do que do outro. Então empatia com a polícia a gente nunca teve. Acho que a gente forneceu pouca informação, a gente fez pouca interlocução (Pedro Veiga).

Além da falta de identificação com a polícia e da possível dificuldade para a efetividade da atuação do programa – devido à perda de confiabilidade de interlocutores-chave –, a tentativa de se distanciar da polícia também estava relacionada à segurança das equipes de campo da UPP Social. O nome do programa gerava uma certa confusão, pois dava a entender que seus integrantes eram ligados à polícia. Em todos territórios, de forma

complicado. Outras denúncias começaram a surgir sobre a atuação violenta da polícia com diversos casos de violação de direitos. (Nota minha)

¹⁸⁴ Foram diversos os casos de relatos de abusos policiais – desde questões mais cotidianas, como a agressividade no trato com os moradores até casos de envolvimento de policiais com o tráfico e, também, de tortura, abuso sexual e assassinato.

mais, ou menos ostensiva, ainda havia presença de pessoas ligadas ao tráfico. As equipes da UPP Social percorriam o território como um todo, muitas vezes andando em becos e vielas, tirando fotos para o levantamento de demandas e mapeamentos diversos, observando os detalhes e fazendo anotações. Se algumas vezes estavam acompanhados por algum morador local, outras estavam sozinhos, sem uma eventual “salvaguarda”. Ser confundido com um policial poderia colocar em risco a integridade física de seus integrantes¹⁸⁵. Por causa deste receio, as equipes de campo nunca se apresentavam no primeiro encontro como sendo da UPP Social. Falavam que eram da ONU, da prefeitura ou do Instituto Pereira Passos. Também havia um cuidado para não falar IPP, já que IPP e UPP são siglas muito parecidas e poderia haver algum mal-entendido. Somente após algum ganho de confiança com o interlocutor é que as equipes se diziam da UPP Social e mesmo assim, fazendo questão de frisar que não eram da polícia, e, mais do que isso, que não tinham relação alguma com a UPP. Ou seja, havia realmente um esforço para se desvincular da polícia.

Nós nunca quisemos esse nome, essa vinculação. Nós não tínhamos esse desejo de ser identificados [com a UPP], nem por questões de crença, no projeto, do que eles estavam fazendo ali, e até por questão de segurança e tudo mais, a gente não era polícia, a gente não queria ser visto como o que eles estavam fazendo, como projeto que eles estavam trazendo. Então eu acho que no geral, ao longo da caminhada das equipes, sempre incomodou a vinculação. Desde o nome até a vinculação mesmo – de que nós estávamos juntos no mesmo projeto, de que nós éramos o mesmo projeto (Elieil Moura).

Se havia esse “estranhamento” da UPP Social em relação à UPP, a recíproca também era verdadeira. A polícia também não acreditava no seu “projeto irmão”. Ela queria “o social” presente, mas somente em seu estado mais tradicional. Queria investimentos nos territórios, mas a UPP Social não era um programa finalístico. Não era ela quem “investia no social”. Este trabalho de articulação não era muito bem compreendido ou valorizado. A participação da população na construção das políticas

¹⁸⁵ Maria Isabel Couto (2016) retrata uma situação em que um integrante da equipe de campo da UPP Social teve que se afastar momentaneamente do território, por ter sido confundido com um policial. “Em uma ocasião, um membro da nossa equipe chegou a ter de se afastar do trabalho de campo em um dos ‘territórios’ por ter sido confundido com um policial de inteligência da UPP. Ele havia sido chamado por uma liderança local para fotografar uma árvore que necessitava de poda urgentemente, com o intuito de que a UPP Social ajudasse a encaminhar aquela demanda. No entanto, a árvore localizava-se justamente sobre um ponto de venda de drogas. Na semana seguinte, um conhecido traficante local fora preso. Imediatamente, outros membros do tráfico local interpretaram o trabalho da UPP Social como sendo polícia ‘à paisana’ – disfarçada -, afirmando que as fotos da árvore haviam sido, na verdade, um trabalho de inteligência. Foi necessário um árduo trabalho de conversa de múltiplas lideranças locais para convencê-los de que a UPP Social e a UPP eram programas diferentes, e que nós não éramos policiais. O mal entendido – nenhuma pessoa sequer aparecia nas fotos tiradas da árvore - foi finalmente resolvido e pudemos voltar às nossas atividades em campo. No entanto, o episódio ilustra a fragilidade da nossa segurança nos ‘territórios’, uma vez que a associação entre os nomes dos programas era quase imediata” (p. 252).

também não era vista como algo realmente importante – afinal a própria polícia, supostamente de proximidade, não tinha uma relação de participação e diálogo com os moradores dos territórios.

[A polícia] nunca acreditou que tinha que ter de fato um interlocutor, muito menos um mediador, imagina... “Mediar para que? Mantemos uma relação ótima com a comunidade. Com os vagabundos não! Vagabundo a gente dá tiro do helicóptero e o escambal. Esquece que é o filho de alguém, é o pai de alguém (...) [O Beltrame] precisava do social. Não precisava de uma instância social. Ele precisava que a escola estivesse reformada, que a rua estivesse limpa, que a prefeitura estivesse presente. Não acreditava numa instância social que fosse interlocutora da polícia com a comunidade, ele queria a presença da prefeitura. Presença do serviço. Presença física. Não no tecido social, como influenciador, como mediador, como aproximador. Imagina... Ele queria a presença, “ó prefeito, a vala tá entupida”. Não quer saber se a gente [UPP Social] está fazendo dialogo, queria que limpasse a vala, que a escola estivesse bonitinha (Pedro Veiga).

Havia, portanto, um “duplo estranhamento” entre a UPP e a UPP Social. A falta de empatia era recíproca entre os programas. Não existia, ou não conseguia se colocar em prática, a ação de fato conjunta dos dois programas. Cada um fazia a sua parte e cobrava do outro a parte dele, sem uma autocrítica, uma reflexão conjunta do que poderia ser feito para chegarem a um resultado mais eficiente.

Então em determinado momento a Maré vira menina dos olhos. O prefeito fala: “a prefeitura está aqui. Agora, o secretário [de segurança do estado – Beltrame] vai falar o que? Fiz dez escolas, pavimentei a cidade, botamos duas mil latões de lixo e a bala comendo”. O Eduardo [Paes] fala isso. “Prefeitura mais presente do que na Maré, impossível, mas a bala está comendo...” Nenhum dos dois tinha a percepção que se tinha que ter algo que criasse naquele tecido social um impacto fundamental. Estou fazendo o meu que é tapar buraco, botar escola e o caramba, como se fosse o suficiente. Se fosse estava resolvido. Dia seguinte parava de ter tiroteio. Não é. Ajudar a polícia a ser mais inteligente, menos letal, mais próxima, ajudar a comunidade a ter a percepção que o papel da polícia é importante naquela história, e de que se você melhora escola, você tem menos menino pobre indo para o tráfico. Esse ciclo, que era aquela história de ficar no meio, tudo girando... O cego vê... Se tiver vinte graus de miopia, enxerga, os caras são completamente cegos. A polícia mais ainda. O território é uma zona de guerra. Por quê? Porque tem arma. Todo lugar que tem arma a gente trata como zona de guerra, é isso que a PM pensa (Pedro Veiga).

Dois programas que deveriam se complementar, atuar conjuntamente para promover o processo de “pacificação” das favelas acabaram não tendo muita interlocução, para além de estarem presentes nos mesmos territórios. UPP e UPP Social, ao invés de caminharem juntos, acabaram não dialogando e tendo posições, muitas vezes, opostas.

3.4 ONU-Habitat X Prefeitura

Após a ida da UPP Social para a prefeitura os gestores do programa resolveram fazer um convênio de cooperação com a ONU-Habitat, que tinha uma grande *expertise* nas questões relacionadas a assentamentos humanos, urbanização de favelas, segurança, desenvolvimento e gestão urbana. Para cumprir este propósito de cooperação, um funcionário da ONU-Habitat que tivera experiência em outros programas de desenvolvimento local – principalmente na Colômbia¹⁸⁶, seu país de origem – foi designado para trabalhar diretamente no IPP, junto com a coordenação do programa. Pressupunha-se que seu acúmulo de conhecimento e vivência nas experiências anteriores pudessem auxiliar na consolidação do programa, e no enfretamento dos seus eventuais percalços. Não havia dúvidas sobre a notoriedade da ONU-Habitat, enquanto instituição, para ser um parceiro privilegiado da UPP Social. A recíproca também era verdadeira. A ONU-Habitat já tinha um convênio com a prefeitura do Rio de Janeiro e estar à frente da UPP Social, para atuar nas favelas de uma das maiores cidades da América Latina e com um elevadíssimo grau de desigualdade social, seria um belo desafio.

E eu acho que talvez uma coisa que ambos – a ONU [Habitat] e a prefeitura – tenham identificado, um no outro, era o reconhecimento mútuo da importância do programa. Então para a prefeitura ter a chancela de um órgão, digamos assim, de reconhecimento internacional, neutro, como a ONU [Habitat], e para a ONU [Habitat] atuar num programa de, digamos assim, em tese, de combate à desigualdade, de inclusão, numa cidade como o Rio de Janeiro, que tem uma desigualdade gigantesca e é uma das maiores metrópoles da América Latina. Vejo mais dessa forma. Acho que foi mais no sentido de reconhecimento (Luís Valverde).

Para além do reconhecimento sobre a *expertise* da ONU-Habitat, sua presença como administradora do programa permitia, teoricamente, uma maior simplicidade para a compra de equipamentos e para a contratação das equipes, por não depender dos trâmites burocráticos da máquina pública¹⁸⁷. O programa chegou a contar com cerca de 150 integrantes e, contratar essa quantidade de pessoas, diretamente através da prefeitura, não seria muito viável. O aumento do número de integrantes, que ocorria conforme a expansão das UPPs, implicava na necessidade de compra de novos equipamentos para as equipes de campo: computadores portáteis e telefones celulares. Este processo poderia ser feito de forma mais ágil pela ONU-Habitat do que pela prefeitura, que teria que seguir todos os trâmites das licitações. Com o passar do tempo, no entanto, toda a interface da

¹⁸⁶ Vale lembrar que experiências de programas inovadores, para lidar com a questão da violência histórica, como as de Medellín e de Bogotá, foram referências importantes para a construção da UPP e da UPP Social.

¹⁸⁷ Muitos são os programas e projetos da prefeitura e do governo do estado que são operacionalizados através de convênios com ONGs ou Organizações Sociais (OSs).

cooperação e da troca de experiências acabou ficando de lado. O representante da ONU-Habitat voltou para Colômbia, por motivos pessoais, e nenhum outro “substituto” foi enviado para trabalhar na UPP Social. As discussões e decisões sobre os rumos do programa eram tomadas pelo gabinete do IPP, sem que a ONU-Habitat tivesse um protagonismo nas definições de atuação. A agência tornou-se, basicamente, o braço administrativo e burocrático do programa.

Acho que [a ONU-Habitat] tem papel importante na formulação. Tem papel importante na criação das ferramentas. Na publicização do projeto dentro do que foi possível fazer. (...) Qual influencia que tinha na nossa vida ali do dia a dia, tecnicamente, politicamente? Zero. Mas inicialmente, sim. Acho que talvez para aquilo que foi desenhado, talvez pudesse ser uma mão muito forte. Como a coisa mudou de rumo, ela não acompanhou e acho que se retraiu. Falou, cara, não vou entrar nessa seara aí, os caras vão ficar saindo na porrada, governador, prefeito, comandante da PM, presidente do IPP com o prefeito, prefeito com secretário... Vou ficar aqui, toco minha vidinha, minha taxinha de administração, gero informação. Porque os caras [ONU-Habitat] vivem de ficar publicando, notório saber, essas coisas... E foi, acho que um papel intelectual no começo e administrativo ao longo, até o final (Pedro Veiga).

Este papel administrativo assumido pela ONU-Habitat, previsto desde o início do convênio, na realidade, apesar de apresentar benefícios de maleabilidade em relação às burocracias da prefeitura, trazia diversos contratemplos. Sua sede fica em Nairóbi, no Quênia, e tudo tinha que passar por lá, desde os contratos dos integrantes do programa até a liberação dos pagamentos. Quando um novo integrante ia ser contratado pela UPP Social, ficava difícil prever a data que ele iria começar o trabalho, pois não era possível saber quando o contrato ficaria pronto em Nairóbi. Na maioria das vezes, o processo demorava em torno de 15 a 30 dias. Mas, em alguns casos passava bastante de um mês. O problema maior não era a demora, mas a falta de previsão sobre a data em que o contrato seria liberado. Isso deixava os futuros consultores e suas equipes sem conseguirem se organizar. Outra adversidade grande para os consultores era que os contratos eram firmados na moeda americana, ou seja em dólar¹⁸⁸. Assim, eles não sabiam o valor exato que iriam receber, pois ficavam à mercê da flutuação cambial. Também não era incomum ocorrerem atrasos na data do pagamento, e a justificativa era sempre relativa a esta dinâmica complexa da liberação do pagamento ter que ser feita por Nairóbi e outras burocracias. Estas questões geravam muitos e recorrentes desgastes na equipe.

Então acho que assim, era o papel administrativo, teve um papel importante inicial, na formulação e aí tem muita ferramenta, gente para cacete, do mundo todo, grandes pensadores, não sei o que, e depois foi administrativo.

¹⁸⁸ Na realidade, após grande reclamação dos consultores, conseguiu-se mudar os contratos para real, a moeda brasileira. Mas na fase final do programa, a ONU-Habitat alegou que não poderia mais fazer assim, pois ela não poderia assumir o risco cambial e eles voltaram a serem firmados na moeda americana.

Burocrático, administrativo, e acho que não é o melhor que ela tem. Se fosse uma OS, uma ONG local, ia ter muito menos problema. Correção de salário, pagamento, não sei o que. Eu acho que não foi criada para fazer esse gerenciamento (Pedro Veiga).

Os contratos dos integrantes do programa tinham duração de 3 meses¹⁸⁹ e não havia nenhum tipo de vínculo ou benefício – licença maternidade, contribuição para aposentadoria, 13º salário, etc. Havia ainda, uma cláusula dizendo que o contrato poderia ser cancelado por qualquer uma das partes, com cinco dias de antecedência. Não havia, portanto, nenhuma garantia de estabilidade para a equipe. Na prática, no entanto, a renovação destes contratos pessoais não incorria em grandes percalços – eles eram renovados seguidamente. Mas, sem dúvida, era uma questão a ser considerada para aqueles que buscavam alguma estabilidade.

Se é um contrato que você pode unilateralmente cancelar a qualquer tempo, avisando três dias antes ou quatro dias antes, isso não é contrato. Você não precisa respeitar ele. Mesmo com contrato de três meses você não precisa cumprir o contrato de três meses, basta avisar três ou quatro dias antes que ele é rompido. Não é um contrato. Você não tinha um contrato assim, nem os três meses eram garantidos (Eliel Moura).

Se a renovação dos contratos pessoais era realizada sem muitos problemas, o mesmo não pode ser dito sobre a renovação do convênio do programa, entre a prefeitura e a ONU-Habitat. Excetuando o primeiro ano, meados de 2012, em que a renovação ocorreu sem maiores percalços todas as demais não foram simples. Em meados de 2013, toda a equipe do programa foi chamada para uma reunião de emergência, na qual se anunciou que a papelada de renovação do convênio ainda não tinha sido assinada pelo prefeito e que ainda não havia garantias de que ele realmente seria renovado. Ali poderia ter sido o fim da UPP Social – assim, de uma hora para outra. Obviamente a data do fim do convênio coincidia com a data do fim dos contratos individuais, mas como já mencionado, as renovações individuais ocorriam sem maiores problemas, então, os integrantes do programa não tinham motivos para pensar que, desta vez poderia haver algum problema. Naquela reunião em meados de 2013 muitas eram as incertezas sobre a continuidade do programa e isso gerou um grande desgaste entre os seus integrantes, a presidência do IPP e a ONU-Habitat. Dias depois, foi convocada uma nova reunião. O objetivo era anunciar que o convênio seria renovado, entretanto, em função de questões burocráticas, os contratos seriam interrompidos por alguns dias. A UPP Social teve sua primeira interrupção, desta vez, algo em torno de 15 dias. Depois disso passou a ser uma

¹⁸⁹ Em algumas poucas exceções foram feitos contratos de 4 ou 6 meses.

rotina para o programa. A cada ano¹⁹⁰, no momento da renovação do convênio entre a prefeitura e a ONU-Habitat, não se tinha nenhuma garantia que o prefeito a assinaria. Isso gerava uma grande insegurança nos integrantes do programa. Novas interrupções ocorreram e, cada vez, foram mais longas. É possível relacionar esta dificuldade cada vez maior de renovar o convênio – com reflexo imediato na interrupção do programa – à, já mencionada, “falta de pertencimento” do programa dentro do IPP, que foi aumentando com cada troca de presidência

Eu trabalhei na prefeitura em vários momentos e eu sei que é muito maquininha [o processo de renovação de convênios], entra aqui, vai para cá, vai para cá, vai para cá... Pode demorar mais ou menos tempo, dependendo da orientação. Pode renovar em um dia se quiser, mas eu sei que ali demora três, quatro meses para passar em todos os ritos e não sei o que, e aonde pode dar gargalo. E deu sempre gargalo [na renovação da UPP Social]. Então uma coisa que nitidamente não precisava ser sofrida, mas foi sofrida por falta de relevância política. (...) A renovação é decisão política. Se quiser acabar, acaba. É convênio... Então, projeto que nasceu com cunho político muito forte e se esvaziou totalmente. E sofreu todas as sequelas desse processo de esvaziamento político. Todas. Dificuldade na renovação, diminuição do tamanho do programa, dificuldade de interlocução, ausência de papel definido, isso tudo é decorrência de um esvaziamento político. Que ele podia ter nascido única e exclusivamente como projeto técnico. Não era. Projeto tinha cunho político. Na melhor utilização da palavra – melhor mesmo, na essência do polis, do campo político – e foi se esvaziando, sofreu todas as mazelas desse esvaziamento. E nitidamente com datas. A Duda [Eduarda La Rocque] sofre o primeiro baque da relação com o prefeito; dificuldade para renovação – foram 15 dias ou 20. Aí [na renovação seguinte] mais difícil ainda, em vez de atrasar um mês, atrasou dois. Aí com o outro [presidente – Sérgio Besserman], quase não vai [a renovação], ficou quase cinquenta dias sem convenio e a gente lá trabalhando, (...) a gente ficou cinquenta dias sem saber o que ia acontecer¹⁹¹ (Pedro Veiga).

Esta grande insegurança em relação à continuidade do programa tinha sérias consequências para a rotina de trabalho e estruturação da equipe. Sem nenhuma garantia (ou sequer sinalizações) sobre a renovação do convênio e, conseqüentemente, sem saber se estariam contratados dali pouco tempo, muitos integrantes das equipes começavam a procurar novas oportunidades de trabalho antes mesmo da data final do convênio. Assim, muitas pessoas deixavam o programa em uma data próxima à renovação e a equipe sofria uma significativa redução. Como já estava próximo do final do convênio, não eram contratados novos integrantes para substituir aqueles que haviam saído. Somente após a

¹⁹⁰ Os convênios, normalmente tinham duração de um ano. Às vezes, havia uma sobra de dinheiro em caixa com a ONU-Habitat e antes da renovação pedia-se a prorrogação do convênio por alguns meses (no máximo três). Este era um processo bem mais simples e fácil de ocorrer, até porque o dinheiro já estava empenhado. Mas, de qualquer forma, não havia garantias. Assim, em alguns anos esta incerteza sobre a continuidade do programa acontecia por duas vezes com um pequeno intervalo de tempo.

¹⁹¹ Além dos dias sem saber o que iria acontecer, houve também um tempo burocrático para a renovação. No total, desta última vez, a interrupção do programa durou mais de dois meses. (Nota minha).

renovação do convênio que se abria um novo processo seletivo para preencher as vagas ociosas, que sempre dispndia um certo tempo para ser realizado. Desta forma, por cerca de três meses, a UPP Social ficava se “desestruturando” e, somente após outros dois ou três meses é que ele conseguia recompor suas equipes. Ou seja, ele ficava em seu formato completo, por pouco mais da metade do ano. Era um ciclo vicioso que acontecia por conta das inseguranças em relação à continuidade do programa. Esta alta rotatividade da equipe também era fruto da própria natureza do trabalho, que era bastante desgastante, principalmente para as equipes de campo. As pessoas viviam o dia a dia dos territórios, conviviam com os problemas dali e, muitas vezes, não tinham um retorno para apresentar aos moradores. Na realidade houve muita frustração dos integrantes do programa em relação à baixa resolatividade das demandas.

Atribuo [a alta rotatividade das equipes] à própria dinâmica do trabalho, muita gente desgastava. (...) o trabalho na ponta pipocava de dificuldade, de perrengue. Isso é um fator desmotivante, grave também. Fica o tempo inteiro exposto ali, pressionado, o campo suga, e as outras oportunidades acontecem também. O programa, mal ou bem, tinha aquela coisa de ser ONU, de ser social, de estar em favela, em uma época que a gente estava no auge. 2012, 2013 estava no auge do Rio de Janeiro, de emprego, então era um trampolim para coisas melhores eventualmente. Então tinha isso, a pessoa saía dali e ia para outra coisa. Tinha esse ponto. Tinha o ponto do próprio desgaste emocional, tinha gente que não aguentava, muita gente saiu porque não aguentava mais. Vários vinham: “cansei, não dá mais para mim, não aguento mais”, a frustração seja com sua própria chefia, seja com seu chefe direto da equipe, seja com a gestão do programa, seja com a própria prefeitura, seja com fazer parte dessa prefeitura... Tinha todo tipo de inquietude. Os rompimentos, o programa quase acabou várias vezes, então isso também era outra coisa, o programa “acabou” muitas vezes. Cada vez que ele “acabava” era uma leva que ia, porque procurava outra coisa, não queria mais passar por aquilo também, era muito traumático. Você tem um contrato de três em três meses renovado e de que um em um ano é o grande dilema da vida... Então ninguém queria, não tinha estabilidade nenhuma. Não tinha seguridade nenhuma. Não tinha nada nesse sentido. Então acho que a rotatividade tinha a ver com a própria dinâmica, com o desenho do programa (Elieil Moura).

Apesar de ser uma das partes do convênio, a ONU-Habitat pouco fazia para sua renovação. Quem lidava com os trâmites era o coordenador geral da UPP Social ou o presidente do IPP. Isso talvez possa ser encarado como decorrência de uma postura de neutralidade que, normalmente, a ONU¹⁹² busca assumir. Afinal, o processo de renovação era uma articulação política. No entanto, isso acabava sendo mais um dificultador nos trâmites burocráticos. O coordenador geral do programa assumia o papel de representante da ONU-Habitat, mas, na realidade, ele era apenas um contratado vinculado ao programa. Uma vez mais, parece que havia uma “falta de pertencimento” do programa (que também

¹⁹² A ONU e todas as suas agências, incluindo a ONU-Habitat.

foi aumentando ao longo dos anos), tanto por parte da ONU-Habitat, quanto por parte do prefeito – e, conseqüentemente, da prefeitura.

[A ONU-Habitat] tem ausência total do processo político. Eu tenho pouca experiência com a ONU para além do programa, para dizer se isso é um modo operante que permite que ela sobreviva. (...) Ela tem influência, mas não vi em momento nenhum chegar para o prefeito e falar, “tem que fazer isso aqui, é importante...”. Muito menos em cobrar pagamento, renovação. Quando alguém fazia isso era o IPP. (...) Então acho que assim, num país onde a política pública e a política estão entrelaçadas, uma instituição como a ONU ter omissão política, vai ser normalmente prejudicial para as iniciativas. (...) Então acho que essa omissão no processo político do programa atrapalhou muito. Podia ter um agente de peso, influenciador, que não fez um movimento. Não fez movimento nenhum. Nem internamente. Pô, fulano está mandando muito mal, eu não lembro da galera da ONU ter pedido para trocar uma pessoa. Como assim? Tudo ótimo? Não era. Em lugar nenhum é. Era uma equipe grande, complexa. Não me lembro [da ONU-Habitat] ter pedido para fazer uma reunião de equipe (Pedro Veiga).

Apesar de todas estas questões, sem dúvida alguma, a ONU-Habitat trazia uma grande credibilidade e visibilidade para o programa. A UPP Social e suas metodologias foram apresentadas em diversos congressos internacionais e houve muitas conversas e interlocuções com representantes de outros países que gostariam de implementar um projeto parecido. No início, nas primeiras etapas de sua implementação, também, ocorreu uma cooperação internacional mais intelectual, que acabou se perdendo ao longo dos anos.

A UPP Social fora pensada para ser um programa transitório, que deveria ser extinto no momento que conseguisse promover a integração das favelas à cidade. Mas, sem dúvidas, ninguém esperava que este processo durasse somente um ou dois anos, quiçá cinco ou dez. Portanto, deveria ser uma política pública de longo prazo. Mas, acabou sendo posta em prática através de uma dinâmica de curto prazo, que teve implicações negativas para sua atuação.

3.5 Gestão Territorial X Gestão Institucional

A existência de equipes com rotinas de trabalho muito distintas dentro de um mesmo órgão, ou dentro de um mesmo programa, pode se tornar fonte de atrito interno. As diferenças na rotina do dia a dia, nos tempos diferentes e nos acontecimentos específicos, podem gerar uma certa incompreensão sobre as necessidades e as possibilidades de cada um. Na UPP Social isso aconteceu bastante, principalmente entre a GT e a GI. Muitas vezes, as equipes de campo viam com certa “falta de apreço” a rotina das equipes de escritório. Segundo as pessoas que trabalhavam no campo, as equipes de

escritório, tinham uma “vida boa”, passavam o dia sentado, no ar condicionado, fazendo um trabalho aparentemente mais burocrático. Eles, ao contrário, tinham que subir e descer as favelas diariamente e precisavam lidar, constantemente, com as cobranças e angústias dos interlocutores dos territórios. Por outro lado, muitas vezes, as equipes de escritório (principalmente as pessoas que nunca tinham tido rotina do campo) achavam que as interlocuções eram relações simples, que as equipes “apenas coletavam informações” e que tinham abertura para fazer isso a qualquer momento. A eventual não realização, atraso, ou mesmo sinalização em relação à impossibilidade de cumprir determinada tarefa em um prazo estipulado era visto pelas equipes de escritório como expressão de má vontade ou falta de empenho das equipes de campo.

Tem o lance do escritório e do campo, já tem essa barreira. O escritório é o lugar do conforto, é o lugar do ar condicionado, é o lugar dos pedidos incabíveis. Os pedidos que não fazem menor sentido. Já tem um abismo aí entre o trabalho de campo e o trabalho de escritório, pelo menos na compreensão. Como eu estive nos dois lados, eu entendo um pouco isso, a percepção de quem está no campo e de quem está no escritório. Entendo o contrário. Então eu acho que por si só o trabalho da Gestão Institucional tinha a questão da barreira de ser a galera de escritório, a galera burocrática, a galera do ar condicionado. Que está ali articulando coisas de gabinete, enfim, por computador. Tinha uma narrativa dessas: a gente [equipe de campo] que sobe aqui [as favelas], a gente que se expõe, a gente que fica debaixo do sol, a gente que ouve as frustrações das pessoas. Tinha essa narrativa. Às vezes até um pouco triunfalista, de a gente [equipe de campo] que é o povão. Então nós somos a base da pirâmide. (...) A dinâmica do campo é outra. Às vezes você vem com um pedido de um dia para você fazer um negócio, que a gente sabe que são interações, não se faz [em um dia], tem coisas que a gente mesmo da GT pedia para o campo e não se concretizava. Não fazia sentido. Eu mesmo me metia em algumas coisas, falava: “gente, isso não existe”. Porque eu já tinha estado lá [em campo]. Eu falava, isso não vai acontecer. (...) Então assim, tinham pedidos que não se concretizavam. Porque o outro lado também às vezes não sabe; não se levanta, não se faz assim, não se entra assim, não se aparece do nada, você não faz uma agenda com aquele equipamento há dois meses, aí depois você vai lá pedir um negócio... Então tem coisa que a gente sabe que não é bem assim. Mas do alto da urgência da demanda externa [se pedia para o campo fazer], então era constrangedor essa dissintonia. (...) São *timings* diferentes. Ao mesmo tempo ninguém no campo nunca entendeu a dinâmica estressante também do escritório. Era ignorância pura. Ignorância, que no instante seguinte quando ia para o escritório, uma função modificava. Isso daí eu aprendi facilmente, eu vi acontecendo com duas, três pessoas. Gestora, no dia seguinte que virou supervisora, virou a chave. É o lugar de fala, no dia seguinte, isso ninguém vai conseguir explicar. É outro lugar, vai haver outros dilemas e vai ficar frustrado com as equipes de campo. Então isso daí, eu desisti de tentar demonstrar o outro lado e tudo mais. As experiências são diferentes, o lugar, o olhar de onde você está vendo é outro. É impossível que você veja do outro sem ter vivido. Eu relaxei relativamente cedo em relação a isso. Porque eu fui crítico de algumas coisas, que eu via depois no escritório, falava, caraca, eu pensava assim. Não tem como, é automático. No dia seguinte [quando você muda de função] você vê de outro ângulo. Não tem como (Elieil Moura).

Grande parte das ações da UPP Social eram fluxos que perpassavam mais de uma gerência. A coleta das demandas começava com as equipes de campo, através da observação e da escuta forte em cada um dos territórios. Depois eles tinham que sistematizar em uma plataforma (SIGes), com uma padronização específica, identificando qual era a ação exata¹⁹³ e qual a secretaria responsável. A coordenação da GT avaliava e validava a demanda preenchida. Em seguida era encaminhada para o assistente da GI responsável pela secretaria em questão¹⁹⁴ que, finalmente, enviava para o ponto focal. Este deveria dar o encaminhamento necessário dentro da secretaria. Na sequência, era previsto, de acordo com o desenho do programa, o retorno deste fluxo. Ou seja, o ponto focal deveria dar uma resposta ao assistente da GI sobre a resolutividade da demanda – fosse ela um prazo para sua resolução ou mesmo uma eventual negativa, desde que acompanhada por alguma justificativa. Por sua vez, a GI encaminharia a resposta para a GT, que daria o retorno para o território. No entanto, este ciclo, na maior parte das vezes não conseguiu se completar. As demandas iam até as secretarias, mas as devolutivas quase nunca retornavam para a GI e, portanto, também não chegavam nos territórios. Essa falta de resposta era muito frustrante e desgastante para as equipes de campo. Seus interlocutores nos territórios cobravam deles e, além disso, por estarem diariamente ali, as equipes, de certa forma, viviam também a angústia de verem os problemas não serem resolvidos. De certa forma, a equipe de campo precisava da realização do trabalho da GI para conseguir realizar o seu, como em uma corrente com elos de ligação. A relação das equipes de campo da GT com a GI era como se fosse uma reprodução da relação dos moradores com a prefeitura. De um modo geral, a visão que a equipe da GT tinha era que o fluxo tinha sido “interrompido” na GI e que, portanto, a responsabilidade por esta não resposta era dela. Mas, se o não retorno vinha das secretarias parceiras e, se a GI tinha responsabilidade de cobrar as respostas e pressionar, ela não tinha como fazer mais do que isso; não podia obrigar os pontos focais ou os secretários a darem a devolutiva. Era muito mais uma questão estrutural do desenho do programa como um todo, do que uma questão especificamente da GI. Entretanto, nem sempre era compreendido assim.

¹⁹³ As ações poderiam ser das mais diversas, desde retirar carcaça de automóvel ou pavimentar um buraco na via até a construção de uma passarela, de uma creche ou implantação de uma nova linha de ônibus.

¹⁹⁴ A intermediação com cada secretaria era sempre feita pelo mesmo integrante da GI. Tanto por uma questão de estreitamento das relações, quanto pela formação e conhecimento prévio das pessoas. Ou seja, alguém mais familiarizado com questões urbanísticas lidaria, por exemplo, com a Secretaria Municipal de Habitação, Secretaria Municipal de Obras, etc. e aqueles com maior conhecimento sobre a área social, com a Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Assistência Social, etc.

Mas acho que essa coisa de levantar informação e não conseguir dar a tal da resolutividade para ela, era frustrante. Muito frustrante para a população, para a gente. (...) É uma coisa meio parasitária. Você fica ali, se aproxima, consegue [estabelecer relação], mas, depois você não consegue devolver aquilo, aí a frustração. Então já tinha essa visão sobre GI [“equipe de escritório”]. Depois, a expectativa da população... E depois, ainda tem uma certa frustração que se reproduz para a equipe de campo, porque se você é o ponto de contato mais próximo com a população, você também se torna um demandante internamente. Então você queria ver acontecer as articulações necessárias que desse resolutividade com as secretarias e tudo mais. Então se não está acontecendo, a GI não serve para nada. Acontece. Qual é o papel deles? Para que eles servem? Qual [o papel] dos pontos focais? Esses encontros [da GI com os pontos focais] começam a perder todo sentido para a galera do campo. O trabalho não serve, não faz sentido, o ponto focal não conecta com a secretaria, então vira um grupo que perde um pouco o crédito. A impressão desde o trabalho da GT interno [equipe de coordenação] é outro completamente diferente, mas era difícil pacificar isso com as equipes. As vezes era um tom meio jocoso, meio irônico, era meio desprestigiado. Era assim que era. (...) Sistematizar planilha de demanda, de não sei o que, da gestão institucional, isso nunca fez sentido para o pessoal da ponta [equipes de campo]. As demandas, ponto focal, reunião do ponto focal... No geral era frustrante, porque era uma reprodução da frustração no campo. E a gestão institucional era quem articulava com as secretarias. Então era um pouco de descrédito (Elieil Moura).

[A relação entre GT e GI] é o diagnóstico na vida real, ou seja, a gente não tinha esse retorno. A gente criava demanda, o cara [responsável na secretaria] resolve ou não resolve. A gente dependia, a gente não era um agente da ação, então era um intermediador de um serviço que poderia ser feito ou não. (...) Acho que a gente tinha baixa influência. E acho que tem esse conflito mesmo. É um conflito de entendimento do programa. Se tudo desse certo, de fato, a gente ia gerar uma informação aqui, com caráter de demanda, ia transportar ela para cá, ela ia ter influência na prefeitura, ia gerar uma lógica, uma inteligência em cima dessa informação e as coisas iam acontecer. Isso é o que está no papel. Então aqui [interno ao programa] fez exatamente o que estava no papel, porque dependia só da gente. E aí [para dar continuidade] tem que ter adesão na máquina da prefeitura, que não depende mais da gente, não funcionava. (...) Agora, GT e GI, você tem uma interlocução que não existia e aí pegava em um determinado lugar, que era na GI. Ah, parou lá. Não, não parou, parou lá na prefeitura. Até acho que esse fluxo processual, a inteligência do programa era super legal. A gente tinha os mecanismos, a gente tinha as ferramentas, era só acessar. Acho que a galera acessava lá, via o que tinha e o que não tinha. Aí depois tanto que isso vai se enfraquecendo e a gente para de usar aquela tela de demanda lá [do SIGes], para de criar as demandas, que ninguém vai atender (Pedro Veiga).

Um fator que explica em muito essa falta de resposta por parte dos pontos focais era que, na grande maioria das vezes, eles não tinham autonomia para tomar nenhuma decisão. Assim, após receberem as demandas pela GI, eles deveriam encaminhar para o secretário – ou outra pessoa com poder de deliberação – e, muitas vezes, nada mais podiam fazer além disso. Sem dúvida, o envolvimento que o ponto focal tinha com a UPP Social – se ele “comprava” ou não a ideia do programa – era um fator que influenciava nas respostas, mas, também, o papel que ele tinha dentro da secretaria – se mais ou menos influente – além da visão do próprio secretário em relação a prioridade das demandas e,

ainda, em relação a estes territórios. Ou seja, este fluxo que deveria ser institucional, acabava sendo muito mais baseado em empatias e relações pessoais.

Normalmente os nossos pontos focais eram zero tomadores de decisão. Era quase burocrático. A gente passava a demanda para o cara, que estava gerando, vou abrir um processo, não sei o que lá... E efetivamente não era o cara [que definia]. (...) O programa nunca conseguiu ter influência processual. Inserir uma informação num determinado processo, para fazer esse processo mudar. A gente tinha a informação, mas quando era inserida não fazia a mudança e raramente era inserida (Pedro Veiga).

A relação dos assistentes da GI com os pontos focais era um reflexo direto da relação institucional da UPP Social com as secretarias. De certa forma, o programa não impetrou papel conciso neste fluxo com as secretarias. Pode-se dizer que faltou uma definição mais clara sobre a natureza da relação entre o programa e as secretarias. Quase constantemente era realizado um esforço por parte da coordenação, além da equipe da GI, em mostrar aos secretários que as informações coletadas nos territórios e o conhecimento acumulado poderiam ser de grande valia para a realização de suas ações.

Acho que [a relação com os secretários] era um pouco de “passar o pires” e falar: “cara, eu tenho uma coisa importante para te falar, é bom para você”. [A resposta, muitas vezes era] “pra mim?”. E acho que a função da Duda [Eduarda La Roque] nessa história, é um complicador. Ela não era uma secretária (o IPP tem status de secretaria) propriamente com imã, né? ... Não atraía. Foi cada vez se isolando mais, ficou uma relação difícil com o próprio prefeito e tal, e acho que isso é mais um dos dificultadores. (...) Acho que tinham alguns secretários que a gente tinha uma relação um pouco melhor, mas não tinha essa definição do papel. Então não tinha, por exemplo, o prefeito falar, olha só, mapa é ali com os caras da UPP Social, é de favela, é com os caras ali. Esquece Google [maps]. Sentava na sala do prefeito, ele abria o Google [maps]. Aquela sala do prefeito, o mapa que estava lá não era do IPP, muito menos da UPP Social. (...) Não tinha um organograma externo do programa, onde eram nossas áreas de influência, quem eram os nossos interlocutores, não tinha isso definido. Era tentativa e erro. Você com fulano que você conhecia, Adriana pegava daqui, eu ia ali no que eu tinha alguma relação... A gente tinha muito mais aderência com atores externos, Light, as ONGs locais, não sei o que, do que com a própria prefeitura. E acho que isso é um sintoma. Um sintoma da nossa capacidade de articulação interna. Não comprou a história (Pedro Veiga).

A UPP Social, de um modo geral, não conseguiu influenciar a tomada de decisões das secretarias e alterar a priorização dada às suas ações. Apesar de passar uma informação qualificada e detalhada sobre a necessidade de atuação das secretarias nos territórios de UPP, estas já tinham suas prioridades de atuação no conjunto da cidade. As demandas encaminhadas pela UPP Social poderiam ou não serem atendidas, de acordo com a vontade dos secretários. Mas, aparentemente, o programa não tinha ingerência sobre estas escolhas. A parceria que a maioria das secretarias buscava ter com o programa se dava, muito mais, no sentido de um auxílio para uma ação que já estava prevista. Assim sendo, a UPP Social não conseguiu exercer um papel pró ativo, apontando quais ações

uma determinada secretaria deveria realizar. Ou seja, as secretarias viam o programa como um agente facilitador para suas intervenções. Certamente, devido ao grande conhecimento que a UPP Social tinha dos territórios, a aproximação das secretarias com o programa, era um elemento facilitador para tornar suas ações mais eficientes. No entanto, diferentemente do desejado, a UPP Social não era um ente com influência suficiente para interferir nos processos de tomada de decisões das diversas secretarias.

a prioridade que a gente dava no território, ela em nada tinha a ver com a prioridade da prefeitura. Algumas vezes batia. Quando batia, a gente ia lá e falava, olha, tá fazendo. Não está fazendo por nossa causa. Então acho que assim, na melhor das hipóteses a gente era um agente facilitador. Ou seja, vou te ajudar a fazer aquilo que você já ia fazer. A gente não furava fila, raríssimas vezes a gente conseguia furar qualquer tipo de fila, então vou te ajudar naquilo que você já ia fazer, mas vai fazer melhor. Lixo é o exemplo clássico, você já ia botar caçamba, já estava na sua programação, eu só vou te dar a dica de em vez de você botar aqui, botar ali, porque ali vai funcionar melhor, você usa o mapa aqui que eu fiz, tem acesso e tal, a gente combina com a galera. Então a caçamba já existia. Prefeitura é muito grana, governo do estado tem um planejamento, uma execução, você planeja e tal, quem executa normalmente são os municípios, a prefeitura é grana. A gente tinha zero capacidade de mover grana. Grana é item, ou seja, caçamba é grana, custa cem mil. A gente tinha zero capacidade de tirar cem mil daqui e botar aqui. Zero. E acho que esse é o conflito retratado pela relação da GI e da GT. Ou seja, a gente estava na ponta, via a importância, dialogava com os caras [moradores e lideranças] na percepção da importância, o cara começava a achar que, pô, os caras [a UPP Social] vão me ajudar, e a gente tinha através da GI pouca capacidade de fazer daquela maneira. Quando muito a gente conseguia ajudar a fazer e aí se capitalizava de alguma maneira. Então territórios mais *fashion*, tinham uma relação ótima, as coisas aconteciam mesmo, porque já ia acontecer, porque fazia barulho, porque tinha relevância, porque era na Zona Sul, porque era viável, a gente tinha capacidade de realizar. Mas acho que tinha baixíssima influência no orçamento, por exemplo. Então acho que esse conflito, acho que existia mesmo. Ninguém se matava, mas tinha ali. Pô, eu vim aqui, mapeei tudo, conversei com os caras [moradores e lideranças], deixei prontinho e não vem o negócio [atuação da prefeitura] (Pedro Veiga).

Neste sentido de ser um facilitador de uma ação que já estava prevista para acontecer, muitas vezes a UPP Social era solicitada pelas secretarias para ajudar a implementá-las. Normalmente isso era visto como sendo positivo, pois, a princípio, ajudaria a estreitar as relações entre GI e secretaria e, também, pensava-se que, ao menos, estariam colaborando para uma ação ocorrer da melhor forma possível. No entanto, alguns desses pedidos “exógenos” das secretarias não eram vistos com bons olhos pelas equipes de campo e acabavam acirrando o “conflito” entre GT e GI. Determinadas propostas de ações em nada tinham a ver com a prioridade observada no território. Eram agendas que a secretaria via como relevante – muitas vezes apenas para ganhar visibilidade e se capitanear politicamente. Ou seja, ia na direção oposta ao desenho do programa. Mesmo com ressalvas, a GI costumava achar importante fazer tais agendas, para tentar ganhar aderência com a secretaria, mas a GT, muitas vezes, achava que não

deveria se envolver neste tipo de atuação¹⁹⁵. Por outro lado, quando a ação proposta era vista como positiva pela GT, isso dava uma “apaziguada” na relação entre as gerências. Ao realizarem uma ação relevante (mesmo que minimamente) as equipes de campo sentiam que ganhavam uma legitimidade no território, diminuindo um pouco da frustração e da pressão de não realizar entregas. Estas ações davam uma “sobrevida” para as equipes. O assistente da GI que estava à frente da ação (pois responsável por lidar com a secretaria específica) passava a ser visto como alguém que fazia um bom trabalho.

Tiveram períodos mais altos e mais baixos nessa relação [GT e GI], outros mais próximos, quando encaixava uma grande [agenda]. Porque o pessoal do campo às vezes era assim: você precisava dar alguma ação para a pessoa fazer, se você emplaca uma ação com uma secretaria, você deixa as pessoas felizes. Era assim. Porque você entrega algo também para a população. Então era um ciclo vicioso. Utilitarista também. Virava uma coisa assim: se você tem uma secretaria que faz uma ação de castração, ah, então essa secretaria marcou um gol. Esse cara da GI marcou um gol, porque agora está se articulando com a equipe de campo, está fazendo ações calendarizadas em tais e tais lugares: sucesso. Então era muito isso, nos períodos de você emplacar uma articulação de entrega, de resolutividade de alguma coisa, te dava uma sobrevida no campo. Criava um sentimento de gratidão da população com essa gestão. É doido isso, mas era esse tipo de frente que dava oxigênio. E dava credibilidade para o articulador da GI que estava fazendo aquilo. Pô, fulano mandou muito bem. Doido isso. Mas era assim. Quando um analista que articulava com quatro secretarias, que nunca tinha utilidade nenhuma ou nunca dava um sinal de vida [nunca tinha ação a ser realizada no território], a não ser aquele de alimentar os instrumentos do programa, isso para a equipe de campo era muito difícil (Eliel Moura).

Com o passar do tempo, em que ficou cada vez mais caracterizado que a UPP Social não deveria mais coletar demandas para passar às secretarias, mas sim ser o principal centro de informações sobre a atuação da prefeitura nos territórios com UPP¹⁹⁶, pode-se dizer que a relação da GI com as secretarias melhorou significativamente. Afinal, não havia mais a cobrança e expectativa em relação à devolutiva que não chegava. Com a mudança do programa para Rio+Social, uma das novas orientações, dada pelo prefeito a todas as secretarias era de que elas passassem sempre as informações atualizadas relativas às suas atuações nos territórios. Assim, estabeleceu-se uma forte relação institucional de fluxo de informações, que facilitou a relação entre os órgãos.

As equipes de gestão territorial não tinha mais responsabilidade em captar aquela demanda e procurar que ela fosse atendida, pela falta de protagonismo

¹⁹⁵ Maria Isabel Couto (2016) relata com detalhes uma situação específica sobre uma agenda proposta pela Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego (SMTE) de ação itinerante para emissão de carteira de trabalho que gerou uma forte reação da GT. A GT via a ação como sendo de cunho eleitoral, além de não ser a demanda prioritária desta secretaria – que era relacionada a oferta de cursos técnicos – e de já ter tido diversos problemas nos territórios em que fora realizada anteriormente.

¹⁹⁶ As articulações locais, com demais gestores da ponta continuaram acontecendo, assim como a parceria com a iniciativa privada. Mas institucionalmente no “alto escalão” da prefeitura, houve essa mudança de orientação da atuação.

ou força do IPP nesse sentido. O programa tinha operado essa mudança. Então, na verdade, a gente [GI] fazia mapeamento do que era feito [nos territórios pelas secretarias] e tentava identificar, cruzar com a demanda, mas não que a gente pegasse a demanda e levasse ela para ser atendida. Então, assim, eu acho que essa questão de ser o órgão que levava as demandas para serem atendidas pelos demais, pelo menos de 2014 para cá eu não vi. (...) Eu acho que a relação com as secretarias chegou numa fórmula boa. Eu acho que a gente não tinha mais o fórum para os moradores, mas a gente tinha o fórum dos pontos focais, a gente conseguiu manter uma rotina de reuniões periódicas com os órgãos, lembro que várias secretarias já contavam com o apoio das equipes do Rio+Social para realizar ações nos territórios. Têm várias experiências de juntar possibilidades de investimentos, até de órgãos externos, com os territórios, porque a gente tinha aquela informação. Eu acho que havia um reconhecimento sim dos órgãos em relação a atuação do programa, presença do programa no local. E isso eu acho que aconteceu muito até em função de na fase final, acho que a partir de 2014, final de 2014, da prefeitura, do gabinete do prefeito, a Casa Civil, ter determinado uma rotina de atualização de informações. Então acho que isso fortaleceu, porque a gente tinha um sistema em que um conjunto de órgãos tinha que informar exatamente o que ele fazia naqueles territórios, para a gente ter aquela resposta sempre pronta. Então acho que isso gerou um reconhecimento na estrutura dos órgãos, sim (Luís Valverde).

Mesmo com esta melhora na relação com as secretarias e com o imperativo do prefeito de que elas deveriam sempre passar as informações para a UPP Social, nem sempre conseguir o dado exato era uma tarefa simples. O que se pretendia era ter os gastos de cada secretaria em cada um dos territórios com UPP. No entanto, a lógica territorial ainda era muito incipiente dentro da prefeitura e seus órgãos não se organizavam desta maneira. Eles tinham informação de quanto tinham dispendido em um tipo de projeto ou ação, mas, não necessariamente, o valor gasto em cada local exatamente.

Atuação dos órgãos é muito em cima de projetos, eles não fazem uma identificação territorializada daquilo. Os órgãos trabalharam em cima dos seus contratos, então eles não tinham esse olhar do que foi feito no território. Eu acho que era principalmente isso, falta de cultura, eu acho que também, e aí é um problema de todas as prefeituras ou dos órgãos públicos, uma setorialização exagerada das políticas e falta de articulação entre elas. Porque cada um é dono do seu latifúndio, cada um atua com o critério que ele entende mais adequado. Sem perceber a forte interação que precisava haver entre diferentes políticas. Então acho que isso foi importante, em termos da prática do Rio+Social, articular pessoas de diferentes órgãos (Luís Valverde).

A relação da GT e da GI com a GInfo não apresentava grandes conflitos. O trabalho da GInfo era de formular metodologias de coleta dos dados – MRP e logradouros – e produzir e sistematizar informações. Era um trabalho mais “palpável” para as outras gerências. Além disso, se encerrava no próprio ciclo do programa – não havia a dependência de outro ator externo para sua execução. A maior demanda da GT para a GInfo era a confecção de mapas e os fluxos e prazos eram sempre bem acertados. As demandas da GInfo para a GT eram a realização do MRP e da checagem dos logradouros, mas os prazos para realização eram sempre acertados conjuntamente com a coordenação

da GT e eles que faziam a interface com as equipes de campo. A relação da GI com a GInfo era mais no sentido de troca de informações e, também, costumava ser bem tranquila. Volta e meia haviam incompatibilidades nas informações das duas gerências, o que dava um certo trabalho para ser resolvido, mas sabia-se que o “nó” estava na informação passada pelas secretarias. Neste quesito, o caráter de trabalho não deixava de ser similar, então era mais fácil a relação não apresentar conflitos significativos.

[A relação da GT com a GI era] diferente da [relação da GT com a] GInfo, porque a GInfo trabalhava com sistematização de informações, dos mapas, do MRP, isso todo mundo conseguia entender. Era uma coisa que tinha começo, meio e fim. Eles estão ali e geraram as coisas. Por mais que possa nem ser exatamente isso, mas estou dizendo de impressões. A gente tem noção de trabalho, o trabalho dela é fazer os mapas, de manipular [ferramentas, dados], de construir os “mapinhas bonitinhos”, de fazer o MRP e tal. Isso era mais fácil de entender (Eliel Moura).

Acho que esse conflito, pelo menos da GT com vocês [GInfo] não tinha, porque era a gente com a gente mesmo. As questões da base de informação do IPP a gente resolvia internamente, no amor ou na dor. E a gente coletava as informações para a gente mesmo. Da porta para fora era papel institucional do IPP e do programa de vender, disseminar e usar. Mas funcionava essa relação [GT e GInfo]: ah, tem que fazer isso, faz assim, faz a revisão, não faz e tal... (Pedro Veiga).

A finalidade principal da GEH [GInfo] era gestão de informações, a GI trabalhava com articulação institucional para obter essas informações. O trabalho era muito próximo. (...) No final [do programa] o grande esforço foi a sistematização de informações. E aí pelo menos a relação tanto da equipe da GT, quanto com a GI, com a GEH, fluía bem, mantendo a dinâmica de reuniões (Luís Valverde).

A UPP Social tinha como um de seus objetivos coordenar e integrar as ações dos diferentes órgãos públicos. Mas, acabou enfrentando problemas internos de atuação conjunta e integração da própria equipe. Era como se o programa tivesse internalizado a tensão existente na relação entre a população e a prefeitura, representados pela GT e GI, respectivamente. Os tempos de cada um desses atores é diferente e, pode-se dizer, que a UPP Social não teve muito êxito em conseguir fazer com que houvesse uma “convergência” de ambos os tempos. De certa forma, cada equipe tomou para si o tempo do ator com que tinha a maior interlocução, porém, sem conseguir influenciar em sua execução. Não foi simples formar uma unidade dentro do próprio programa, o que mostra o grande desafio que é conseguir promover uma unidade de ação com diversos órgãos diferentes.

3.6 Participação X Salvo-conduto

Contar com a participação dos moradores para definir quais as intervenções que deveriam ser realizadas nos territórios era uma das premissas da UPP Social. Percebia-se a importância desta construção conjunta para se produzir políticas mais efetivas. O conhecimento que os moradores têm do território é extremamente rico e, sem dúvida, agrega muito para a formulação de um desenho mais adequado de intervenção. Não adianta, por exemplo, oferecer um curso técnico de costura numa determinada localidade se as pessoas, naquele momento, não estão interessadas nesse tipo de curso, mas sim de guia de turismo ou estética. Também não adianta colocar uma caçamba de lixo em uma rua com pouca circulação de pessoas em detrimento de colocá-la em um local de grande movimento. Cada dia ficava mais claro que não bastava oferecer políticas públicas para os moradores das favelas; era fundamental construí-las com eles. Isso implicava em conhecer bastante cada território. Por isso, as equipes de campo circulavam constantemente pelo território, faziam contatos, mapeavam os serviços e projetos existentes no local, participavam de reuniões já recorrentes no território e promoviam outras tantas com os moradores, no intuito de conseguir se aproximar do maior número de interlocutores. No início do programa, as equipes de campo realizavam os fóruns da UPP Social, nos quais se buscava contar com a participação de um grande número de moradores. O objetivo do fórum era divulgar amplamente o programa e aproximar os moradores das equipes de campo. No entanto, com o passar do tempo, estes espaços de interlocução deixaram de existir. Na realidade, houve dificuldades de comunicação. Era difícil explicar para os moradores que o papel da UPP Social não era oferecer serviços diretamente para as favelas. Ela não tinha orçamento, não tinha pessoal especializado e muito menos poder para tal. Esse era o papel dos diversos órgãos do poder público. Cabia à UPP Social levar para os organismos responsáveis as demandas resultantes de diagnósticos por ela realizados nas comunidades. O seu papel, portanto, era o de intermediar, junto aos órgãos governamentais, as demandas diagnosticadas. Não por acaso, uma das dificuldades das equipes de campo era realizar as devolutivas das demandas reivindicadas junto aos moradores. Diante de tantas dificuldades, as equipes de campo acabaram direcionando sua interlocução para as lideranças comunitárias e não mais para os moradores de um modo geral.

Depois que eu entrei, eu não vi nada disso. Eu vi fotos, ouvi depoimentos dos fóruns que foram feitos. Quando eu entrei o fórum já era coisa do passado. Nunca vi um. Mas imagino que a ideia do fórum era você juntar as próprias comunidades com os agentes públicos. Independente se eles eram contratados

da ONU ou eles eram funcionários da prefeitura. Mais integração, no sentido de outros programas da prefeitura prescindirem desse tipo de articulação (Luís Valverde).

Teve uma fase do programa que a gente trabalhava mais em ser conhecido. Teve uma época que a gente fazia a inauguração do programa, naquele grande evento e tudo mais. A gente tinha uma preocupação em ser conhecido, para além das lideranças e dos equipamentos públicos. A gente tinha uma ambição de ser conhecido. Eu acho que isso foi se degradando a tal ponto, que tinham épocas que a gente nem queria ser conhecido mesmo pela população. A gente queria ser conhecido pelas lideranças chaves, explicar o nosso trabalho para eles. [Mas não] para a população no geral, dada a dificuldade de entregar o que se pretendia e também da confusão com o nome a princípio. Então assim, eu tenho uma lembrança de equipe, da gente como equipe e de outras equipes disso [ser conhecido pelos moradores de forma geral] não ser uma preocupação, de fazer essa defesa da visibilidade do programa. (...) Mas a população em geral acho que nunca entendeu o que a gente era, UPP, o social, a UPP Social, trazer o social... Essa sofisticação da proposta do programa nunca chegou até as bases. Não acho, assim, da compreensão de que a UPP Social era um programa de articulação de políticas de integração de serviços nas áreas de favela. Acho que era, UPP vai trazer projeto, vai trazer oportunidade para as crianças, vai não sei o que... Era muito difuso, ainda misturava com a polícia. Às vezes a gente era [confundido com] o social da polícia, que também tinha o judô, o jiu-jítsu, então era altamente complicado. E uma outra coisa que as pessoas esperam numa coisa desse tipo, que eu acho que é uma tradição, é o equipamento. Não tínhamos um lugar. Essa coisa de você ser só você mesmo e a mochila, era uma coisa altamente confusa. Porque o CRAS tem um equipamento, a educação tem a creche, a escola... As pessoas estão acostumadas com um serviço público ser prestado em algum lugar, que você vai no guichê. Pelo menos, essa é a ideia tradicional do serviço público. Aonde eu vou então para ter o benefício da UPP Social? Não existe. (...) Você não andava uniformizado, até o agente de saúde anda uniformizado, é uma referência da saúde. Então era muito difícil afirmar, explicar o que a gente era. Muito difícil. A gente mesmo, às vezes, tinha dúvidas do que a gente era (Eliel Moura).

O programa realmente se propunha a tentar englobar a participação da população. Esta preocupação era genuína. Mas, sem dúvida, este era um grande desafio. Ao redirecionar o foco e priorizar o diálogo com lideranças, não necessariamente por uma escolha excludente, mas, também, pela própria dinâmica do dia a dia, muitos moradores acabaram não sendo diretamente contemplados nessa rede. Por outro lado, nunca será possível contar com a participação de todos os moradores e, assim, sempre haverá espaço para críticas de que se deveria ter mais gente sendo ouvida e participando. Além disso, havia uma necessidade de sistematizar as informações coletadas em campo, e, por mais que essas sistematizações fossem baseadas na observação, no diálogo e através da escuta forte, sempre acabava havendo algum tipo de “filtro” por parte das equipes. A importância da escuta forte sempre foi muito enfatizada, mas, inevitavelmente, era feita uma interpretação sobre a realidade local pelas equipes de campo.

A gente sofreu algumas críticas com essa ideia da participação. Por um lado falando que era uma participação *fake*, uma participação limitada, artificial... Enfim, não trazia de fato esse protagonismo da população. A gente interpretava

ao nosso tom o que a gente achava que era a vontade ou a demanda da população. Era um filtro. Uma inteligência que filtrava o que exatamente a população precisava. Sofri bastante crítica disso. (...) Eu acho que parte da crítica é muito válida, existia uma vontade, uma intencionalidade de alargar os caminhos e os canais de participação, de considerar a fala da população de favela, de trazer ela para [dentro da política], de levar ela em consideração. Não tenha dúvida que tinha essa intencionalidade e tinha essa iniciativa, de trazer elas para os espaços, para os fóruns, para a escuta forte e tudo mais. Tinha sim. Eu só não sei se todos os instrumentos, as ferramentas que a gente tinha davam conta disso. (...) O desafio da sistematização de informação, sempre é um exercício de tradução, quando você bota aquilo ali num papel, quando você faz um panorama, você faz um retrato, você faz um não sei o que, é uma interpretação, é o seu olhar, a sua interpretação do território, é um olhar estrangeiro. Não é exatamente isso, não é uma metodologia ativa de participação que está em jogo nesse caso. Quando você sistematiza informação de favela, quando você circula o território, faz a síntese daquilo e vende aquilo ali como conhecimento fresco da favela, ou quando você toma decisões de prioridades – quem fazia análise de prioridades era o gestor da equipe. A equipe de campo faz um julgamento ali do que é, quais são os males da comunidade... o que que é o sim o que que é o não... Não é exatamente participação isso. Não é mesmo. Então essa crítica é válida. O que é participação, é com, é junto... (Eliel Moura).

O MRP, que tinha, inclusive, a palavra “participativo” em seu nome, também era questionado quanto a este seu real caráter. A pesquisa era baseada em relatos de alguns informantes-chaves e, também, de diversos outros moradores das diferentes áreas das favelas. Por ter uma parte qualitativa, suas respostas, explicações e mesmo os detalhes entravam para o diagnóstico, dando um caráter distinto de pesquisas que apresentam somente perguntas “fechadas”. A partir de diversos relatos e respostas encontradas na primeira onda da pesquisa, a metodologia foi ajustada para conseguir contemplar questões importantes para a população¹⁹⁷. No entanto, mesmo em algumas pesquisas “fechadas”, tradicionais, esses ajustes no questionário (perguntas e opções de resposta) ocorrem na fase de pré-teste. O MRP não deixava de ser, portanto, uma pesquisa, na qual a “participação” era, na realidade, as respostas dos entrevistados.

[Sofremos críticas] até mesmo com MRP. De que não tinha participação nenhuma naquele negócio, era muito mais uma interpretação nossa, quase que unilateral do que estava acontecendo, [seguindo o] questionário e colhendo algumas informações. Que participação, que ideia de participação estaria comprometida? (...) Não sei se o MRP, dava conta. Se essa palavra participação dava conta naquele instrumento. (...) Na perspectiva alargada de participação, o MRP não tem muita coisa a ver com isso. Não tem mesmo. Participativo. E nas articulações mais cotidianas, é mais fácil disso ter acontecido. Porque se ouve, se fala, se toma esporro, se volta, não sei o que...

¹⁹⁷ Um exemplo disso foi a inclusão sobre a questão da pressão da água nos domicílios. Muitos moradores reclamavam da necessidade de terem que usar bomba d'água para encher suas caixas, mesmo em casa de somente um andar. Após estas reclamações fez-se uma pesquisa e, com a ajuda da SMH, ficou claro que o padrão de adequabilidade para qualquer área formal é a água ter pressão suficiente para chegar até o segundo andar, sem a necessidade de utilização de bomba. Assim, esta questão foi incluída no questionário e passou a integrar o diagnóstico do MRP, o indicador temático de adequabilidade da água e, consequentemente, o indicador geral do território.

“Não foi isso que a gente pediu, não é isso que a gente quer, entendeu?” Você está mais sujeito a essa interferência. (...) Têm metodologias de pesquisas participativas, que o sujeito constrói junto com você o processo todo. Não era o que a gente fazia. Não era “pesquisação”, não era isso. A gente não pesquisava com. (...) Não sei se a gente construiu ou desenhou mesmo esse lugar não. A gente tentou, flertou com, mas não construímos esses canais de participação, ou construir a política pública participativa, que era o mote, não sei não, tenho minhas dúvidas. Acho que não (Eliel Moura).

Para além da interlocução nos territórios, a UPP Social buscou trazer a população das favelas para integrar sua equipe e, assim, ter um papel mais ativo em sua implementação e construção. Desde o início do programa havia alguns moradores de favelas que integravam as equipes. Neste momento, não existia uma orientação específica de contratação dos mesmos, mas, sem dúvida, suas experiências e conhecimentos sobre favelas eram um diferencial no processo de recrutamento. No entanto, apesar desse diferencial, havia dificuldades para enfrentar a estrutura hierárquica do programa. Mesmo com toda a vivência e experiência nos territórios, eram necessárias algumas formalidades em relação à formação e aos protocolos para ocupar cargos mais altos no programa.

Dentro do próprio desenho da proposta inovadora do programa de trazer a favela para o negócio, essas pessoas não teriam chances na época das primeiras gerações, não seriam os representantes. Seriam os acadêmicos, a galera que tinha uma discussão (...). É trazer o elefante para a sala, na verdade... É isso. Você gera um incômodo, você traz o problema e traz luz para o problema também. Nós queremos que a população participe, nós queremos trazer a política pública para ser construída de uma forma mais ampliada, mas eu não posso, tenho que ter uma decodificação disso, o representante dessa participação tem que ser alguém normatizado ali, tem que ter a fala correta, tem que ter não sei o que correto... Enfim, são os dilemas. Enfrentar isso, anexando a equipe, mas deixando a cara dela branca e ilustrada, é mais fácil. Então tinha isso, tem isso. Eu também já fiz uma análise sobre a ascensão do programa e percebi que é isso, os requisitos para você chegar ao escritório, por exemplo, eram requisitos desse tipo. O campo era mais popular. Tinha um recorte de classe, dentro do programa. Não acontece maquiavelmente, acontece naturalmente. O escritório é branco, ilustrado, acadêmico e o campo permite a malemolência, ser bom de articulação, ser povão... E até o recrutamento dava essa ênfase. Ah, fulano não vai durar dois dias no campo... Tinha esse negócio. É impressionante, mas acaba reproduzindo uma hierarquia social. Porque os postos de comando são para as pessoas... assim, reproduz um esquema. (...) E você olha a cor da equipe de campo, aí já é diferente... Então essas coisas são sintomas sociais mesmo, não tem a ver com o desenho do programa particularmente. Mas tem... (Eliel Moura).

Uma das consequências da instabilidade do programa era a já citada grande rotatividade das equipes. Conforme visto anteriormente, quando se aproximava dos períodos de renovação do convênio entre prefeitura e ONU-Habitat, muitas pessoas se desligavam do programa. Essas grandes “levas de saídas” dos integrantes das equipes acabaram acarretando um interessante movimento de rápida ascensão interna – que seria muito mais difícil de ocorrer sem estes “rompantes”. O caráter das equipes e, principalmente, dos gestores foi mudando. Antigos assistentes que, a princípio, eram tidos

como não preenchedores de requisitos mais formais para ocupar a gestão da equipe, acabaram assumindo estes cargos, baseado no grande conhecimento acumulado sobre a dinâmica do programa e, também, sobre o território.

Antes você via equipes de campo de mestrandos, uma galera com recorte de classe diferente. (...) A base foi ascendendo nos postos de comando. Porque antes você tinha as lideranças intelectuais comandando as equipes. Depois você tinha as bases subindo e comandando as equipes. Que foi um fenômeno muito bom. Inclusive com um viés popular muito mais forte. Muito mais forte, muito mais original nesse sentido de conexão. (...) Mas, muito mais interessante para um programa que quer fazer política em favela, pegar um cara desses que é muito mais favela do que outros para fazer essa articulação. Nós tivemos isso. (...) Ao mesmo tempo você vê pessoas que eram consideradas pelas primeiras gerações sem condição nenhuma de serem gestores. (Eu via esses comentários.) Todos eles viraram gestores e viraram as referências do programa, como gestores e tudo mais. Gente que escreve mal, escreviam mal, muito mal... Como é que vai ser gestor? Tinham todas essas questões, esses recortes de classe também estavam todos eles envolvidos na questão. (Eliel Moura).

Como em quase toda mudança, nas mudanças ocorridas na UPP Social, havia pontos positivos e negativos. Por um lado, as discussões mais teóricas sobre o próprio desenho do programa, sobre seus rumos e sobre suas direções foram perdendo espaço. Por outro lado, passou a ocorrer, de fato, uma maior inclusão de pessoas com perfis distintos daqueles que normalmente ocupam cargos de coordenação, com uma maior pluralidade de visão de mundo e de formação.

Eu acho o seguinte: nós perdemos uma qualidade teórica, crítica, grande, das primeiras gerações para as seguintes. Mas, nós tivemos nas seguintes, um pragmatismo maior (...) Nós ganhamos e nós perdemos, porque as discussões mais teóricas, mais conceituais, elas também declinaram bastante. (...) As reuniões de equipe já não eram reuniões [acaloradas, com grandes discussões]. Eu acho que a mescla disso teria sido mais interessante. Teria sido muito rico, a mescla disso. (...) em alguma medida a gente tinha um certo saudosismo de umas discussões, de umas coisas, de umas colocações, de um brilhantismo teórico e tal... Assim, essas saídas abruptas deixaram esse cisma. Que às vezes a gente ficava também assustado com o pragmatismo de algumas equipes... “Vocês estão muito pragmáticos, cadê a reflexão?” Você sentia falta. Mas teve sua parte boa, teve seus efeitos bons. Teve agente de campo virando gestor. Foi bom, foi bom ver essas coisas acontecerem (Eliel Moura).

Seguindo na tentativa de trazer para dentro do programa os moradores dos territórios, mas, também, de ganhar ainda mais capilaridade, conhecimento e legitimidade no campo, foi criado um novo cargo: o de agente de campo. Os agentes deveriam, necessariamente, morar¹⁹⁸ no território de atuação¹⁹⁹. As principais “tarefas” que lhes

¹⁹⁸ Os demais integrantes das equipes – gestores e assistentes – que eram moradores de favela não necessariamente eram alocados para trabalhar nos territórios em que moravam.

¹⁹⁹ A maioria das equipes atuava em mais de um território. No entanto, os agentes somente atuavam no território em que moravam. Por exemplo, uma mesma equipe atuava na UPP Santa Marta e na UPP Chapéu-Mangueira/Babilônia. Seriam, portanto, contratados ao menos dois agentes para integrar esta equipe. Um morador do Santa Marta para atuar nesta UPP e outro morador do Chapéu-Mangueira ou do Morro da

cabiam eram a checagem dos logradouros e o apoio na realização do MRP – ambas requeriam grande conhecimento do território e facilidade de circulação por ele²⁰⁰. O cargo dos agentes de campo era o mais baixo na hierarquia da equipe²⁰¹. Além disso, eles tinham um contrato diferenciado dos demais integrantes do programa – era outra agência da ONU que os contratava, a ONU-Voluntários²⁰², eram menos horas de trabalho e recebiam uma menor remuneração²⁰³. Esta diferenciação de “tarefas”, desde a origem de suas contratações, acarretou uma distinção no papel deles em muitas equipes. Diversos gestores incluíam os agentes nas demais agendas, nas reflexões e discussões sobre priorização das ações, etc. e, também, faziam um esforço para que o restante da equipe (o próprio gestor e os assistentes) estivessem presentes na checagem de logradouros²⁰⁴. Mas outras equipes faziam mesmo uma diferenciação de papéis. Viam os agentes, apenas como responsáveis pelas tarefas pré-determinadas pela coordenação e não os incluíam nas tomadas de decisões cotidianas. Os agentes também não participavam das reuniões de equipe de sexta feira – somente em casos de pautas específicas²⁰⁵ – sinalizando certa segregação. Assim, pode-se dizer que eles, ao mesmo tempo, eram, mas não eram, integrantes das equipes.

Era uma contradição grande [em relação aos agentes de campo]. Os contratos eram diferentes, a estabilidade era diferente, nós já tínhamos uma péssima estabilidade, a deles ainda era pior, eventualmente. Nas crises você cortava os agentes, você garantia equipes chaves, titular e eles eram limados. Depois teve um movimento de tentativa de cada vez trazer eles mais para dentro da equipe. Mas só o fato de existir agente de campo e equipe, já dá o tom da diferenciação. Agente de campo é o morador e você da equipe. Aí você tinha a hibridiz de ter agente de campo que era da equipe, não era mais agente de campo, eram ex-

Babilônia. A quantidade de agentes para cada território variava de acordo com seu tamanho e eventuais outros quesitos avaliados pelas equipes de campo e coordenação da GT.

²⁰⁰ Em alguns territórios que tinham forte presença de pessoas ligadas ao tráfico, percorrer os becos e vielas mais distante das vias principais poderia não ser tão seguro para quem era de fora.

²⁰¹ As equipes de campo eram formadas por um gestor, um ou mais assistentes (dependendo do tamanho e complexidade do território, bem como do período do programa, pois com cortes no orçamento, as equipes se tornaram menores) e, posteriormente, os agentes. As equipes de escritório eram formadas por assistentes, assessores, supervisores e gerentes – com algumas diferenças entre as gerências. Para maiores detalhes sobre as estruturas das equipes, ver PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017)

²⁰² Existia uma certa burocracia em relação a contratação dos agentes, pois grande parte deles não tinha graduação – o que, normalmente, é um dos requisitos para ser contratado pela ONU.

²⁰³ Uma das justificativas poderia ser que a formação exigida para o cargo de agente era menor que para os demais.

²⁰⁴ Para a realização do MRP era imperativo que os demais integrantes também participassem. Diferentemente da checagem de logradouros, em que os agentes eram os condutores da agenda, no MRP, a obrigação de realização era do gestor e dos assistentes. Também, uma das orientações para a realização do MRP era a presença de, ao menos, dois integrantes da equipe (quaisquer integrantes – gestor, assistentes ou agente), mas idealmente, três.

²⁰⁵ Havia uma limitação de espaço, pois o auditório do IPP (local onde eram realizadas as reuniões) não comportava todos os membros do programa, contando com os agentes de campo. Mas, quando necessário, era possível colocar algumas cadeiras extras e abrir as portas para que todos pudessem participar, mesmo que não tão confortavelmente.

agente de campo... Foram promovidos. Interessante! Aconteceu isso, aconteceu até de [agente de campo] virar gestor, o que é uma coisa muito boa. Mas enquanto agente de campo era uma coisa diferenciada. Eu não sei se foi a melhor escolha essa, de desenho. De integração, de empoderamento, eu não sei se foi a melhor escolha. Acho que não foi a melhor escolha, na verdade. Acho que eles tinham que ser integrantes da equipe. Mas aí entra recurso, entra dinheiro, entra as burocracias da ONU - não pode ser contratado porque não tem formação. Você já segrega na origem. Limitações mesmo na contratação: eles não admitiam que uma pessoa pudesse ser consultor sem graduação. Você não pode ser consultor, o tanto de conhecimento que a galera tem, ele não é reconhecido pela própria organização que media o negócio. Então, já na origem você já parte totalmente comprometido. Mas eu acho que o modelo ideal nesse caso seria de ser uma equipe. Uma equipe, composta diversamente, por diversas pessoas, inclusive pessoas que são moradoras. Hoje em dia, talvez até essa ideia do morador, absorver o morador, me parece um pouco utilitarista também, morador específico da região, não sei... Acho que poderia ter uma política de contratação de pessoal de favela, o programa. Como política, como ideal do programa. Porque me parece, às vezes, meio utilitarista mesmo, pegou uma pessoa para usar o conhecimento dela ali. (...) Até porque o salário era menor... Até porque servia de mão de obra barata. Não era mão de obra qualificada (...) Parece que o agente de campo era o nosso salvo conduto para participação. Ah tem [participação] sim, tem um sujeito de favela com a gente fazendo (Eliel Moura).

Havia uma preocupação em relação à possibilidade de incluir os agentes na vida pública, para além da UPP Social. Para além de adquirir conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública, suas dinâmicas e trâmites – que mesmo após a saída do programa poderia ser importante para novos trabalhos e militância – foi pensado um curso de formação estruturado. Havia aulas semanalmente, ministradas por diversos especialistas de áreas diversas, além de idas a campo. “A realização do trabalho semanal de capacitação dos agentes parte do pressuposto de que o investimento na formação e na mobilização dos moradores é elemento indispensável para a sustentabilidade, no longo prazo, das políticas públicas e garantia de direitos recém-acessados” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017, anexo 2 – p. 10). Os temas abordados incluíam o processo de formação das favelas e da participação comunitária, políticas públicas, violência urbana, direitos humanos, dentre outros. Dava-se ênfase a importância e aos processos relativos à articulação e mobilização local e produção de informações sobre o território. O intuito era formar os agentes de campo para atuação de seus trabalhos cotidianos dentro da UPP Social, mas, também, de promover condições para uma futura atuação deles como lideranças comunitárias ou agentes públicos. A intenção deste curso de formação era a melhor possível. No entanto, pode-se levantar uma questão sobre a reprodução da visão de que estes moradores das favelas tem muito o que aprender, mas, não, necessariamente, ensinar.

Ah, você forma os agentes de campo, é verdade, tinha uma boa intenção formativa, de empoderamento, de reinserção, muitos foram reinseridos... Mas

não sei se era o melhor modelo, não sei se era o melhor desenho. Porque diferenciação sempre existiu, hierarquia sempre existiu, tudo sempre existiu. Às vezes eram eles que tinham que formar a gente, em grande medida. Sempre existia essa coisa de tutela, nós estamos ensinando, nós estamos dando oportunidade, nós estamos formando os agentes de campo. Não deixa de ser uma coisa meio colonizadora, no final das contas, por mais que a intenção seja totalmente outra, o trabalho foi ótimo de formação, engajamento, tudo mais. Mas não sei, daria para fazer uma coisa melhor do que essa em termos de proposta. Mas se bem que é 2012, às vezes a gente também esquece que o tempo vai passando e a gente vai melhorando. (...) 2012, 2011, talvez tenha sido o melhor que a gente pudesse ter feito naquela época. Super vanguardista. Agora hoje, 2018, se era o modelo super, não era. (...) Porque hoje em dia, valorizar o conhecimento que essa galera traz, seria colocar eles numa hierarquia talvez acima do restante que chega, vamos aprender com essa galera aqui. Porque se eu estou entrando na favela, se eu não tenho essa experiência, se eu nunca vivi, se eu nunca fiz, se eu nunca não sei o que, por que eu vou liderar essa equipe? Por que não é o contrário? Enfim... E assim, as favelas estão cheias de novos quadros políticos aí também. Pós Lula. O recrutamento também podia achar essas pessoas, que elas estão aí, elas fizeram universidades, elas estão em programas de pós graduação também (Eliel Moura).

É importante ressaltar, como mencionou um dos entrevistados, que esse desenho original da UPP Social vem de 2010, ou seja, quase dez anos atrás. Nesse tempo a sociedade e as políticas mudam, amadurecem e, sem dúvida, tomam novos rumos a partir do que já foram. Se é possível ter essas críticas em relação à real participação da população e inclusão dos agentes é porque o programa realmente se propôs a isso e foi vanguarda. Trazer para dentro da prefeitura diversos moradores de favelas para, de alguma forma, serem protagonistas de mudanças de atuação nos territórios em que vivem não era algo nada trivial. Principalmente se for levado em consideração o contexto do projeto político da prefeitura que o programa fazia parte. Não foi um governo de grande diálogo com a sociedade civil, de aproximação, de escuta. Pelo contrário. Então fazer um programa com proposta de participação, integração e diálogo era um desafio ainda maior. Era quase remar contra a maré. Além disso, pode-se dizer que estas propostas do programa serviram para mudar a visão de muitas pessoas, moradoras dos territórios, agentes públicos, gestores locais, integrantes das equipes da própria UPP Social, etc. sobre a importância da participação real da construção conjunta.

Tem essa história de ter tentado se esforçar em criar canais de diálogo entre o poder público e a população. Talvez um ambiente muito árido e muito difícil, que é um ambiente de favela, pela total ausência e violência histórica do Estado. Esse diálogo para ser criado é muito mais difícil, do que talvez em outras áreas da cidade. Mas acho que o esforço foi feito para além dos limites, para além do estresse tanto do poder público [quanto dos moradores] (...) Não acho que a gente tenha sido suficientemente eficaz ou eficiente nessa história, porque senão acho que o programa estava aí até hoje. Acho que tem muito das características do Eduardo [Paes], do tipo de gestão pública que o governo dele imprimiu a prefeitura, que era de distanciamento, era de pouco diálogo com a sociedade civil como um todo. (...) Acho que a gente mudou a cabeça de muita

gente, mas acho que a gente não tinha força necessária para fazer as transformações necessárias. Ou seja, nosso legado nesse sentido de institucionalização desse processo, é baixo. (...) Que a gente mudou a cabeça de muita gente, inclusive as nossas. Aí você tem duzentas cabeças que passaram pelo programa, com olhar diferente, do que é política pública, do que é favela, do que é território, do que é participação. Acho que influenciou um monte de gente nesses territórios. Mas não solidificou. Não institucionalizou, popularmente assim. E acho que era impossível. Dentro da fragilidade dessas relações todas (Pedro Veiga).

3.7 A UPP Social pertence mesmo a essa prefeitura?

A UPP Social foi gestada na SEASDH, no governo do estado e, menos de um ano depois, ela foi transferida, por causa de acordos políticos partidários, para a prefeitura. Não foi, portanto, um programa criado pelo prefeito ou a seu mando e, originalmente, não fazia parte de seu plano de governo. No entanto, pode-se dizer que, de certa forma, ela passava a ser importante para a prefeitura, pois cumpria o papel de ser uma resposta ao secretário de segurança – que recorrentemente cobrava a atuação pública na área social como forma de consolidar o processo de pacificação. Assim, a UPP Social, chegou para preencher um espaço necessário e foi feito sem a necessidade de grandes esforços pela parte do prefeito. Afinal, era um programa relativamente barato e que já estava pronto. Mas, sem dúvidas, essa vinda de um “pacote completo” – ao invés de ter sido fruto de uma construção dentro da própria prefeitura, de acordo com suas diretrizes – acarretou em certa falta de pertencimento àquele espaço político, que era algo essencial para o bom funcionamento de um programa de articulação e coordenação como a UPP Social.

Como ele nasce fora da prefeitura, acho que em momento nenhum na idealização houve uma conversa com a prefeitura. (...) Acho que na origem tem o dimensionamento muito agressivo, no sentido do que a gente se propõe a fazer e esqueceram de combinar com todo mundo. Principalmente quando veio do estado para a prefeitura. Acho que foi ficar claro para a prefeitura, para o governo principalmente, qual era a intenção e o papel do programa, já com “o avião voando”. Agora a gente vai fazer isso. Mas não combinaram. Acho que assim, não combinou. Então acho que o maior entrave é essa origem esquisita e meio que desceu goela abaixo, o cara botou lá, toca aí, era barato, verdade é essa, super barato. Tecnologia era própria, era recurso humano, a gestão da ONU ali, era isso, prédio próprio que já existia, meia dúzia de computadores, era um programa barato. Agora se aborrecer por causa de dois milhões por ano, num bilhão da prefeitura... Então nunca foi aquela aposta (Pedro Veiga).

A visão que eu tinha era que o programa era uma resposta da prefeitura às cobranças da sociedade. Havia uma crítica recorrente de que para a segurança pública, não bastava o projeto de pacificação, se não chegassem junto os serviços das políticas públicas – que em boa parte eram municipais. Então não vi uma discussão maior de como as políticas públicas para áreas de favela como um todo poderiam ser melhoradas para promover inclusão. Acho que o forte sempre foi dar uma resposta à sociedade, sobre o que a prefeitura fazia enquanto o estado implementava sua política de segurança naqueles territórios.

Tanto que não havia o mesmo tipo de gestão de informações que o IPP fazia para aqueles territórios, para o restante das áreas de favela. Eu acho que este deveria ser um *case* para atuar em todo território. Nesse sentido não era um programa tão central daquela administração. Pelo menos é a impressão que eu tenho (Luís Valverde).

Como o programa chegou na prefeitura sem ter tido um grande combinado com as secretarias – com as quais a UPP Social deveria articular as ações nos territórios contemplados pela UPP – ele acabou, muitas vezes, sendo visto mais com um incômodo do que como um parceiro. A UPP Social produzia muitas informações, diagnósticos e apresentava demandas, que antes não estavam sistematizadas. Encaminhava esses materiais para as secretarias e ficava cobrando uma resposta delas. Porém, cada secretaria tinha uma lógica própria de atuação, com suas prioridades e estratégias e não necessariamente queriam (ou, por mais que quisessem, não era sua prioridade) assumir a agenda da UPP Social. E, de certa forma, uma vez que os problemas eram sistematizados e apresentados, e, que as secretarias passavam a ter “oficialmente” ciência sobre eles²⁰⁶, era mais complicado, politicamente, não solucioná-los. Ou seja, para muitas secretarias a existência da UPP Social não era nada confortável. Agora elas precisavam justificar a não solução de demandas que antes não precisavam ser justificadas.

Era muita informação, era muita coisa que a gente sabia que precisava ser feita, era muito encaminhamento que podia ser feito, mas não tinha escoamento, não tinha tanto respaldo assim para isso ter resolutividade. Não tinha. Os canais, eram difíceis. Ao mesmo tempo que a gente conhecia, gerava informação sobre um monte de coisa, a gente em alguns momento era até incômodo [para as secretarias], por gerar essas informações todas... Vou fazer o que com elas? (...) Era um incômodo para as secretarias, já que a UPP Social, teoricamente, trabalhava articulando com as secretarias. Gerava um passivo de coisas que devem ser feitas, enfim... (Eliel Moura).

Para além deste “incômodo” que o programa gerava dentro da prefeitura – que implicava em uma “indiferença” das secretarias com a UPP Social (não responder nem dar encaminhamento às demandas, não querer ver os diagnósticos produzidos, etc.), diversas vezes, o programa ainda era visto como um inimigo interno. Como havia uma vivência cotidiana dos territórios, com grande proximidade com os atores locais e um levantamento qualificado de informações com apontamentos sobre qual a forma mais adequada para se atuar, havia uma expectativa grande dos moradores das favelas em relação à atuação das secretarias. Quando algo não ocorria conforme o esperado, a UPP Social cobrava dos órgãos e apontava os problemas que não haviam sido solucionados e

²⁰⁶ Não que, necessariamente, as secretarias não tivessem ciência dos problemas nos territórios antes da UPP Social fazer o levantamento, mas, na maioria dos casos, eles não estavam sistematizados, então é mais fácil agir como se não houvesse conhecimento sobre os mesmos.

quais combinados não haviam sido cumpridos. Muitas vezes essas cobranças eram realizadas através de ligações telefônicas, de e-mails, em reuniões fechadas, mas, também, em reuniões em que estavam presentes moradores e lideranças comunitárias. Assim, muitas vezes ficava explicitado os conflitos entre a UPP Social e os órgãos da prefeitura, dando a clara sensação que a UPP Social “estava do lado” dos moradores e não das secretarias.

Acho que a gente não tinha esse perfil de fazer um gerenciamento político desse território dentro da prefeitura. Tinha muito mais capacidade de fazer isso dentro do território. E aí passa a ser um problema, porque a gente estava muito mais de mão dada com os moradores do que com os operadores da prefeitura. Em um momento de tensão a gente era o inimigo, na verdade. Inimigo interno. Deu confusão entre a comunidade e o pessoal da Comlurb, a gente estava do lado dos moradores. Poucas vezes eu vi a gente de fato exercer um papel de mediador, principalmente em conflito. E isso vai também da gente não ter sido empoderado para ser esse mediador no momento bom. Então assim, quando as coisas davam certo a gente tinha baixo mérito. A gente se sentia bem, mas efetivamente, reconhecimento, não sei o que, tiveram poucos momentos ali de exposição, e isso é importante, de reconhecimento (Pedro Veiga).

Este papel de mediador que era previsto, mas que de fato pouco aconteceu era, de certa forma, visto como algo que diminuía a autonomia e o poder das secretarias. Muitos secretários pensavam que, se os integrantes de sua secretaria podiam dialogar diretamente com os moradores e com as lideranças, não havia a necessidade de ter algum outro órgão fazendo esta intermediação. Portanto, podia ser interpretado como uma perda de capital político e da possibilidade de se capitanear politicamente no território, com os atores locais. Para aqueles que pretendiam atuar através de seus cabos eleitorais, a UPP Social era um grande dificultador e, portanto, não era bem vista.

Eu sinto que era uma diminuição do status do poder dessas secretarias, ninguém ia querer ser intermediado por uma terceira instância. “Eu” [secretaria] tenho a relação com a associação [de moradores], não quero outro ente da prefeitura fazendo a intermediação da intermediação. É um fato político talvez depreciativo disso. Do ponto mesmo de vista das correlações de força, se eu sou secretaria, eu interajo diretamente, não tem que ter um mediador para me dizer o que fazer. “Eu” conheço a demanda, eu sei o que fazer, não é “você” [UPP Social] que vai dizer o que eu preciso saber. Esse era o outro dilema da informação, você vem com uma informação [para as secretarias], [e a reação] ah, mas eu tenho minha informação aqui, eu sei, eu conheço... Como você vai falar para a Comlurb, falar o que ela tem que fazer, o trabalho dela, onde está o lixo, os equipamentos, onde não está... Nós fazíamos mapeamento de descarte irregular de lixo. Imagina se a Comlurb que percorre aquilo ali tudo vai aceitar numa boa. É muito difícil chegar nessa parceria (Eliel Moura).

Grande parte das secretarias, portanto, não dava nenhuma importância para a UPP Social. Além de todo o incômodo e da possível perda de protagonismo político nos territórios, muitos secretários acreditavam que eles já tinham as informações que julgavam importante para fazerem seus trabalhos. Não precisavam, portanto, do

programa. Isso fez com que diversas vezes fosse difícil, até mesmo, apresentar e encaminhar as informações sistematizadas e os diagnósticos dos territórios aos demais órgãos.

Tinha um monte de secretários, que nunca nem deram a menor bola para o programa. A dificuldade que a gente tinha de apresentar mapa, para mim era a coisa mais surreal do mundo. Chegar e pegar um MRP pronto e levar para o secretário de obras, de conservação, falar, você quer fazer obra no São João [ou qualquer outro território], aqui [o diagnóstico das condições urbanas georreferenciado], e o cara nem abria. Isso, lógico, é de cima para baixo, mas poderia também encontrar tração em outros níveis da hierarquia que pudesse facilitar. Onde encontrou essa tração foi sempre muito importante e acho que onde encontrou sempre foi útil. (...) Eu lembro nitidamente de uma apresentação de informação, sobre quais dessas áreas [território com UPP] eram as mais carentes. Em determinado momento o secretário da casa civil, falou: não, mas isso aí o meu pessoal da rua sabe. Ou seja, acredita muito mais nessa percepção política, do que numa percepção social. Ou seja, de quem estava lá com olhar detalhado para perceber essas fragilidades e não a opinião das pessoas (...) Ele acha que os atores locais dele sabiam mais. E não é que não sabiam, não estou nem entrando nesse mérito, eu até acho que não sabiam, mas a questão não é essa, eles sabem “num papel de pão” [ou seja, não tem uma metodologia, um diagnóstico estruturado e sistematizado]. Se o cara for embora, se o sub secretário não sei o que, vazou, vai levar tudo na cabeça dele, e aí não tem mais nada... (Pedro Veiga).

Sem dúvidas, essa postura das secretarias só era possível devido à falta de respaldo político que o programa tinha. Se houvesse uma diretriz clara vinda do prefeito de que as secretarias deveriam responder às demandas da UPP Social e precisariam procurar o programa sempre que fossem realizar alguma atuação nos territórios contemplados por ele – para obter informações e ajuda na implantação das ações – a relação teria sido diferente. Claro que outros problemas e questões poderiam ter surgido, mas haveria uma maior legitimidade do programa e seus fluxos perante os demais órgãos. O caráter do IPP, de ser um órgão gerador de informações e não de articulação nem de execução de ações finalísticas somado ao perfil da grande maioria dos integrantes do programa – jovens, idealistas, em grande parte acadêmicos e sem perfil político – eram, também, outros fatores dificultadores para conseguir legitimidade perante os demais secretários. No entanto, estas seriam questões que poderiam facilmente ser superadas, caso houvesse uma determinação do prefeito. Mas, como já foi dito, o programa não foi gestado na prefeitura e, também, não teve qualquer tipo de orientação ou intervenção pela parte do prefeito Eduardo Paes. A princípio, isso poderia ser uma sinalização positiva, pois mostrava o caráter técnico do programa, que fora criado por especialistas da área sem sofrer interferências políticas. No entanto, ele era um programa que dependia de uma força política para acontecer. E, acabou que não foi, de fato, garantido o suporte necessário para seu correto funcionamento. A partir do momento que o prefeito não “bancava” realmente

o programa, os demais secretários acabavam tendo liberdade para também não se comprometerem.

Essa questão do que seriam os maiores problemas, baseado na experiência que a equipe da GI teve, e que ouvimos falar dos diferentes gestores, era justamente o fato da coordenação ficar dentro do IPP, que é um órgão não finalístico que não conseguia articular os outros tanto quanto o programa precisava. Eu acho que o principal problema talvez fosse esse. Por exemplo, hoje, Territórios Sociais²⁰⁷, o IPP desenhou, o IPP participa do monitoramento, mas a coordenação é da Casa Civil. Quem pede para os outros órgãos se engajarem, fazerem isso ou fazerem aquilo, é a Casa Civil, que é diretamente ligada ao prefeito (Luís Valverde).

O desafio acho que sempre foi de ser um programa de articulação que não tinha, não era, não tinha um respaldo para ser esse articulador. Não tinha esse respaldo político para ser esse articulador (...) Então supostamente a gente faria isso de uma forma técnica, mas isso tem milhões de implicações políticas também. Então eu acho que o nosso ponto forte também era o nosso ponto fraco... Porque se a gente era bom na articulação, no levantamento das informações, em ligar pontos, isso também gerava alguns constrangimentos para as secretarias, politicamente. Imagina, a gente poderia ser articulador? Articulador é o chefe da Casa Civil... Não é o IPP, não é um monte de jovens que está nas favelas. Não é. Então acho que a nossa qualidade também era o nosso defeito, uma coisa que não se viabilizava. Isso eu acho que era uma coisa que transformava a gente em algo bem explosivo, porque a gente tinha tanta inserção e ao mesmo tempo aquilo ali não avançava nas respostas. (...) Mas eu acho que é isso, acho que a gente não tinha condições de responder àquilo (Eliel Moura).

No final, eu acho que não teve aquela coisa do combinar de fato o que fazer. Combinar com as secretarias. Eu acho que faltou esse tipo de acerto. Se coletava a demanda, se passava a demanda, mas faltou um pouco o retorno, a resposta ao que foi coletado. (...) Teve um *gap* aí (...) Tinham os pontos focais, eles participavam de reuniões, eles levavam o que era solicitado, eles traziam as respostas, mas eu acho que o que faltou efetivamente foi a ação (Adriana Vial).

Quem combinou com esses caras todos [secretários] que a gente [UPP Social] seria o gestor local? O nome é muito forte, esse papel seria importante de existir, porque não existe. É cada um puxando a corda para o seu lado. Mas não combinou com todo mundo de que o cara ia responder, não é responder, mas que teria um controle processual, ou seja, uma intervenção. (...) Acho que não dava para o presidente do IPP ser o cara que vai chegar para o prefeito e falar que está tudo com problema. Ou que se ele fizer isso vai dar certo. Não tinha igualdade, nem espaço. Não acho que o presidente do IPP tenha “punch” para trocar, por exemplo, com o presidente da Comlurb. De que ele tem que fazer isso. Não faz. Então em determinado momento em que o seu maior cliente, que é o prefeito, não está muito interessado, como é que a gente administra? (...) Então, acho que poderia dar certo, cem por cento certo no IPP?

²⁰⁷ O Territórios Sociais é um novo programa da Prefeitura do Rio de Janeiro que tem como objetivo “levar infraestrutura à uma população desatendida por serviços básicos, em situação de extrema pobreza”. Sua área de atuação foi definida pelos locais com Índice de Desenvolvimento Social (IDS) mais baixos e também é um programa que precisa da atuação conjunta de diversas secretarias. Seu escopo é bastante diferente da UPP Social, e não é objeto de discussão neste trabalho. Para mais informações ver <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=7205173>> ou <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=7585834>>

O que é relevante em seu desenho, e que o entrevistado chama a atenção, é que a coordenação do programa fica a cargo da Casa Civil que é uma secretaria com enorme força política. Ou seja, as orientações dadas são mais imperativamente cumpridas do que se continuassem sendo realizadas pelo IPP.

Poderia. Mas [o prefeito] tinha que ter comprado a ideia, e eu acho que não comprou (Pedro Veiga).

Um dos entrevistados relata um caso que retrata bastante esta falta de legitimidade e respaldo político do programa: o prefeito resolveu percorrer algumas favelas, com a presença de alguns secretários, para conversar com a população e com as lideranças comunitárias sobre quais eram as principais demandas daqueles territórios. Além da equipe local da UPP Social não ter sido sequer convidada para estar presente nestes eventos, esta ação desqualificava, por completo, todo o trabalho realizado pelo programa de escuta forte, articulação e levantamento de demandas. O prefeito, juntamente com os secretários, demonstraram, na prática, que a equipe da UPP Social não era o canal que eles utilizavam para atuar nos territórios, deslegitimando, assim, o programa.

Eu acompanhei uma agenda onde ele [Eduardo Paes] ia percorrer as várias favelas e ia falar dos três pedidos - três pedidos para a comunidade. Eu vi isso na Rocinha e no Vidigal. Reuniu parte da população no CIEP e foi despachando com os secretários. Foi um tour prefeito e secretários. E aí ele ouviu os problemas e na mesma hora: “fulano, o que é isso?” Aí ia despachando na hora com esses secretários. Eu fui para agenda sem ser convidado, porque alguém falou, ah, tem que ir lá ver. Nós não tínhamos nem sido comunicados, não inseriram a gente na agenda, nós éramos um programa da prefeitura, nós não fomos convidados para estar lá, aí vinha aquela pressão das nossas chefias para a gente estar lá. Então era super esquisito, você se apresentar para o Eduardo Paes como um agente do seu programa, da prefeitura... Tinha uma van que levava os secretários, todo mundo de um lugar para outro e eu não estava na van, era muito constrangedor... (...) E os secretários lá, ignoravam nosso trabalho, estavam articulando diretamente com a comunidade, com a população. Quem era chamado às falas pelo prefeito eram os secretários. Perguntava por que algo não tinha sido resolvido e então dizia que ia resolver, amanhã... Ele botava os secretários na berlinda e a gente não existia nesse sentido, como articulador, não existia. Porque assim, teoricamente num programa desse respaldo, a primeira coisa que você iria fazer, quando programasse um tour pelas favelas, era acionar o programa que está nas favelas para te acompanhar, para até fazer as mediações, abrir as portas e tal (Eliel Moura).

É curioso perceber que esta aparente falta de ingerência política do programa – que acarretou em todas estas dificuldades relatadas, também acabou proporcionando uma maior independência e não cooptação “politiqueira”. Como não havia um papel de destaque para a UPP Social dentro da prefeitura, nem na mídia, não haviam muitos interesses em tentar se aproveitar da sua visibilidade (que afinal era pequena). As articulações na ponta, com os gestores públicos locais e com ONGs e demais entidades – que não dependiam do aval dos secretários ou do prefeito – puderam acontecer de forma mais livre, com a percepção da real necessidade do que deveria ser feito, sem atender a eventuais interesses “particulares”. Não que isso compense a não realização das

articulações institucionais no nível do secretariado, mas não deixa de ser uma outra contradição vivida pelo programa.

Existe mais um paradoxo no programa, de que o fortalecimento político que não existiu, poderia também ter gerado um outro problema que nós não enfrentamos tão fortemente que é o aparelhamento político. A gente não foi fortemente usado eleitoralmente, por conta da nossa inserção nas favelas. Isso foi uma coisa que a gente teve um relativo insulamento, ao longo da história do programa. Existiam tentativas mais pontuais, residuais, algumas coisas aconteceram, mas muito leve perto daquilo que a gente está acostumado de outras experiências em secretarias, onde de fato você faz campanha para o prefeito ou para o secretário. Se você está envolvido naquele programa, você faz campanha. Não foi o caso. Então tem essa outra contradição, nós não estávamos tão empoderados politicamente e isso permitiu que a gente andasse com uma relativa independência, durante um longo período, um certo anonimato ali que permitiu a gente fazer algumas coisas. Eu especulo que uma super secretaria ou um super programa, onde nós fossemos os articuladores, de que isso gerasse também um peso político muito maior e uma responsabilidade política muito maior. Cada passo nosso fosse muito mais estratégico para visibilidade, para o processo eleitoral e tudo mais. Sobre o Eduardo Paes e essa tentativa dele, ou esse aceno talvez de fazer da gente isso, quando chamou a gente de prefeitinho, isso nunca se concretizou de verdade. Nós éramos os representantes da prefeitura? Nós éramos. Mas nunca fomos assediados a esse ponto, nesse nível. Nem eu e nem as equipes que passaram por mim, tivemos esse tipo de constrangimento. Raras exceções que eram trabalhadas e a gente normalmente escapava delas. Tirando os “abutres” que apareciam no meio de uma inauguração, no meio de uma articulação, pedia microfone, era constrangedor. Mas assim, sistematicamente o programa nunca serviu a esse processo (Elieil Moura).

Além de não ter sido concepção do prefeito, é possível dizer, também, que a UPP Social não cabia muito no projeto de cidade do Eduardo Paes. Com a escolha do Rio de Janeiro para sediar as olimpíadas, criou-se todo um plano de cidade olímpica que se baseava na realização de grandes obras e melhoria da mobilidade – a revitalização da zona portuária com o projeto porto maravilha e a construção do boulevard olímpico, a construção de novos equipamentos de esporte, expansão do metrô até a barra e criação de novos modais de transporte, o VLT no centro da cidade e BRT nas zonas oeste e norte. As favelas não faziam parte deste projeto²⁰⁸. Como visto no capítulo 1, nem mesmo o Morar Carioca, que a princípio tinha sido uma grande promessa e proposta do prefeito, ocorreu no formato e no ritmo que havia sido previsto²⁰⁹. Apesar da “resolução” da questão da violência (que deveria vir acompanhada da atuação pública na área social nestes territórios) ter sido central para a escolha do Rio como sede dos jogos olímpicos,

²⁰⁸ Inclusive há alguns casos de remoções de favelas por pura questão de especulação imobiliária e “embelezamento” da cidade em locais próximo à realização dos eventos esportivos. O caso mais emblemático foi o da Vila Autódromo.

²⁰⁹ A prefeitura rompeu unilateralmente o contrato com o IBASE, a ONG que faria a consulta aos moradores e garantiria a participação dos mesmos nesse processo. Com o rompimento, a consulta e a participação acabaram não ocorrendo na maioria das favelas. Além disso, a quantidade de favelas que foi contemplada com as obras do Morar Carioca foi muito menor do que o anunciado.

talvez por ser a segurança pública de responsabilidade do governo do estado, ou pelo prefeito não corroborar com as principais diretrizes do programa – de participação, articulação, coordenação das ações, etc., a UPP Social não conseguiu, de fato, ocupar um lugar no projeto daquela gestão.

Eu fico imaginando esse programa numa prefeitura com outro viés ideológico. A gente está falando de um projeto de cidade também, Eduardo Paes tinha um projeto de cidade bem conhecido. A cidade competitiva, mercadológica, a venda do Rio de Janeiro como ativo. Aquela cidade competitiva, empreendedora, gerencialista. (...) porque para fazer um programa desse [UPP Social] você tem que ter um pano de fundo, tem que ter uma filosofia por trás, tem que ter uma ideia de cidade, uma ideia de política, tem que ter valores, alguns valores (Eliel Moura).

Acho que talvez o grande problema ou a grande dificuldade é que a gente não tinha papel nesse projeto de cidade, de uma prefeitura que tinha um olhar muito de longe do que era a cidade. São os grandes projetos, abrir as grandes vias, fazer metrô, enfim, acho que o legado olímpico é muito baixo para a cidade, tirando a questão da mobilidade. Acho que as Olimpíadas tiveram pouca influência de legado na cidade, tirando a questão do VLT, BRT, Transcarioca, Transolímpica e a parte ali do Porto. Acho que é isso. Mas em relação ao que a gente se propunha, que era um programa com olhar territorial voltado para a favela, a influência das olimpíadas e desses quatro anos do segundo mandato do Eduardo [Paes], em território de favela é zero. Zero não... (...) Mas acho que a gente enquanto programa não estava inserido em nenhuma parte do planejamento, que não fosse fornecer informação e mesmo assim residual. O volume de informação que tem hoje sobre as favelas onde o programa atuou, em relação às outras favelas da cidade, é absurdo. E não foi usado. (...) E a gente não conseguiu ocupar esse espaço. Eu acho que era impossível, ou nascia assim com o começo do governo, como uma mudança de paradigma, como uma marca mesmo, então esse governo vai fazer as coisas dessa maneira. (...) acho que esse papel que tem um nome forte, gestor local, tem que ser muito bem combinado com todo mundo (Pedro Veiga).

Acho que reduzir a desigualdade sócio territorial depende de uma questão muito maior em relação a própria forma como a prefeitura atua – interferindo ou não na forma de reprodução da cidade. Estamos produzindo cada vez mais desigualdade. Então, nesse caso, programas como o Rio+Social chegam de uma forma muito importante, para mitigar [a desigualdade sócio territorial]. É importante, fundamental, porque essa é a realidade, mas eu acho que precisamos de outro planejamento por parte da prefeitura como um todo, no sentido de ter uma cidade mais inclusiva. Mas não estava ao alcance do programa (Luís Valverde).

3.7.1 O Rio+Social pertence mesmo a essa prefeitura?

Cerca de três anos após a ida da UPP Social para a prefeitura, em julho de 2014, o prefeito promoveu uma mudança no nome do programa para Rio+Social com o intuito de gerar algumas alterações em seu escopo. Apesar da desvinculação do nome do programa à política de segurança das UPPs, sua atuação se manteve restrita aos territórios contemplados por ela. O principal objetivo era comunicar melhor para a sociedade e para a mídia os investimentos feitos pela prefeitura nas áreas com UPP. Pode-se entender que

era uma resposta dada ao secretário de segurança que continuava cobrando a presença do poder público na esfera social em tais territórios e atribuindo a possível falha na política de segurança a uma não atuação da prefeitura. Assim, o Rio+Social se transformou em uma marca que, periodicamente, publicizava todas as ações da prefeitura, com seus respectivos valores, nos territórios com UPP – independente de terem sido ou não realizadas através de parceria e articulação do Rio+Social.

[A mudança para Rio+Social] veio pronta [do gabinete do prefeito]. Aí fala, vamos acabar com essa história de UPP Social, porque UPP está acabando. Vamos focar nos investimentos da prefeitura, muito por causa dessa guerra entre o prefeito e o Beltrame, que diz a prefeitura não faz nada. [Prefeito fala] “botei um bilhão aqui, então vamos focar nessa história, vocês [UPP Social/ Rio+Social] continuam fazendo aí o que vocês fazem, mas eu quero esse relatório atualizado, quero esses números aqui prontinhos e tal, então vamos mudar o nome, desvincula da UPP. É atuação da prefeitura nas áreas de favela”. Até vislumbrou de fazer em lugar que não era UPP, que era um pouco para dar essa resposta. Só que a gente não tinha braço, não tinha equipe, não dava para fazer logradouro, essas paradas em área sem o mínimo de segurança (Pedro Veiga).

Para as equipes de campo essa mudança de nome foi recebida de forma positiva, pois acabava com o possível mal entendido de vinculação de seus integrantes com a polícia e todas as questões que isso causava nos territórios. Sua atuação pouco sofreu alteração – as articulações locais continuaram acontecendo²¹⁰. A GInfo também não teve grandes mudanças em sua atuação, continuava produzindo e sistematizando informações sobre os territórios e desenvolvendo metodologias como o MRP e a checagem de logradouros, mas passou a fazer também mais sistematizações e mapeamentos de informações de atuação da própria prefeitura, vindas das secretarias, da base da prefeitura ou da GI. Foi a Gestão Institucional que teve a maior mudança de atuação. Ela devia continuar fazendo articulação com as demais secretarias da prefeitura, mas agora não mais para cobrar respostas às demandas levantadas em campo, mas sim informação sobre a atuação que elas já realizavam nos territórios.

[Com o Rio+Social tem uma mudança] bem sutil de atuação, era um papel que a gente já vinha fazendo. Aí ele [prefeito] bota o *label* de que agora estamos fazendo essa história aqui, repositório de informação, é o grande gestor dos recursos... eu fazendo aquelas apresentações de um bilhão de investimento [nas áreas com UPP] (...) Na verdade não é nada diferente do que já era, do que já estava fazendo, mas é diferente da origem, na verdade é um carimbo da mudança que já tinha acontecido (Pedro Veiga).

Teve [mudança de reorientação do programa], mas, surpreendentemente, não teve... Tinham iniciativas, tinham abandonos de alguns fluxos e início de outros, tinham algumas ênfases maiores do que outras... Mas, vou te dizer, na

²¹⁰ A coleta e sistematização de demandas deixou de ser o foco da atuação das equipes de campo, mas esta mudança já vinha ocorrendo desde meados de 2012, após Eduarda La Rocque ter assumido a presidência do IPP.

prática, na prática mesmo nada mudou. O trabalho ordinário essencial que a gente fazia no campo, a gente continuava fazendo as mesmas coisas de sempre. Isso é curioso, você podia ter novos produtos, novas entregas, coisas extras a fazer ou menos coisas a fazer, mas nós continuamos fazendo a mesma coisa de sempre, como trabalho cotidiano. MRP em temporadas eventuais e o trabalho de articulação cotidiano de outro lado (Eliel Moura).

Esta mudança foi capitaneada pelo prefeito e fez o programa assumir uma faceta que o interessava mais – que na verdade era somente uma publicização do que já era feito pelo governo municipal. Neste momento, passou a haver uma orientação bastante clara e direta sobre a relevância do “novo programa” para a prefeitura e que, portanto, as secretarias deveriam passar constantemente as informações para a equipe do Rio+Social, sempre que solicitados – sendo elas as mais atualizadas possíveis. A relação da GI com as secretarias assumiu um novo caráter, mais fácil e fluido.

A relação com as secretarias chegou numa fórmula boa (...) Eu acho que havia um reconhecimento dos órgãos em relação a atuação do programa, a presença do programa no local. E isso aconteceu muito até em função de na fase final, a partir de 2014, o gabinete do prefeito e a Casa Civil ter determinado uma rotina de atualização de informações. Isso fortaleceu, porque tínhamos um sistema que um conjunto de órgãos tinha que informar exatamente o que eles faziam naqueles territórios, para ter aquela resposta sempre pronta. Então isso gerou um reconhecimento [do Rio+Social] na estrutura dos órgãos, sim (Luís Valverde).

No entanto, mesmo com esta maior apropriação pelo prefeito, institucionalmente, o papel do programa dentro da prefeitura continuou sem estar consolidado. As dificuldades relativas às demais ações e à renovação do convênio continuaram. Provavelmente porque, além de cumprir as novas demandas relativas a “ser o gestor dos recursos da prefeitura nas áreas de UPP”, publicizando o valor dos investimentos realizados, o Rio+Social continuou atuando nas demais frentes que já operava. Ou seja, o programa como um todo continuava sem ter aderência na gestão e poderia ser visto como “desnecessário” pelo prefeito, que talvez preferisse uma estrutura mais enxuta para realizar somente a nova tarefa.

Em determinado momento ele [Rio+Social] ganha uma dimensão marqueteira. Ou seja, ele passa ser o grande analista do não sei o que [das ações da prefeitura em áreas de UPP]. Mas nossa vida não mudou nada. Só mudou o nome e uma interlocução um pouco maior com o gabinete do prefeito, mas zero, nível para baixo, zero. Então assim, ele ganha uma dimensão marqueteira, global e efetivamente zero, a gente passou a mesma dificuldade para renovar convênios, a gente passou a mesma dificuldade para pagar salário das pessoas (Pedro Veiga).

3.8 Caminho Original X Novos caminhos

Ao longo dos anos, apesar de nunca ter tido uma mudança institucional nas diretrizes do programa, foram ocorrendo algumas modificações e prioridades em sua atuação²¹¹. Procurou-se fortalecer as ações nas quais se obtinha uma maior aderência. Após a saída da UPP Social do governo do estado, o programa acabou se afastando das questões relacionadas à polícia e à mediação da relação dela com os moradores e passou a dar um maior foco na melhoria dos serviços públicos, principalmente os serviços municipais. A partir das dificuldades de se obter o retorno por parte das secretarias, a coleta de demandas foi deixando de ser protagonista na rotina das equipes²¹² e a articulação na ponta, com gestores locais, foi ganhando cada vez mais espaço, assim como a articulação com parceiros privados. Essas ações já faziam parte do desenho original do programa e não foram nenhum “arremedo”, mas acabaram ganhando um protagonismo maior do que o previsto, devido às dificuldades de realização da articulação institucional com as secretarias – que, originalmente, deveria ocupar um lugar mais central.

Apesar destas reorientações, o dia a dia do trabalho no campo não sofreu grandes modificações. Mapeamentos e sistematização de informações foram ocupando mais espaço na agenda das equipes e as articulações passaram a ser feitas com outros atores. Ou seja, embora continuassem sendo feitas as articulações e os mapeamentos, mudou um pouco seu caráter e sua intensidade.

O trabalho essencial foi o mesmo de sempre. Essas articulações, essas iniciativas, essas agendas com múltiplos equipamentos, resolvendo problemas pontuais: qual o problema da Rocinha nesse momento? o que todo mundo reclama na Rocinha, nesse momento? É tal a agenda. Aí você reúne atores, você cria discussões, você participa de agendas coletivas, você tenta articular, tenta fazer ligação, você tenta chamar um representante aqui, você tenta chamar secretaria, isso nunca mudou. Foi do começo ao fim. Com mais motivação ou com menos motivação. Foi o tempo inteiro isso no campo. E olha que tivemos muitas oscilações no programa. (...) Eu estou dizendo que é um contínuo, porque eu entendo que, mesmo desde o início, quando se levantava as demandas, inseria no sistema e fazia o acompanhamento nele para ver se ela tinha sido resolvida ou não, o trabalho de articulação existia. (...) Então o contínuo que estou dizendo é nesse sentido, pode ter perdido coisas no caminho, como a gente abandonou produtos. E desistiu de mapear coisas que

²¹¹ As diretrizes da UPP Social eram bastante amplas – seu objetivo era ajudar na consolidação do controle territorial e na promoção da pacificação dos territórios contemplados pela UPP, promovendo a cidadania, o desenvolvimento socioeconômico e contribuindo para a integração das favelas com o restante da cidade. Esses ajustes de atuação que ocorreram durante sua implementação, portanto, foram apenas relacionados à rotina de trabalho. Ou seja, durante toda a duração da UPP Social, os objetivos permaneceram os mesmos, modificando a forma como se esperava alcançá-los.

²¹² A diminuição do protagonismo em relação à coleta de demandas veio não só da dificuldade em atender a essas demandas, mas, também, em função de uma orientação da presidência do IPP com o mandato da Eduarda La Rocque. No entanto, alguns casos de demandas mais simples, relativas a secretarias com as quais o programa tinha mais facilidade de diálogo, continuaram a ser coletadas e encaminhadas.

não iam ser resolvidas de fato. Mas o trabalho chave, o dia a dia ele conseguiu ser constante. Claro que uma coisa afeta a outra, porque o trabalho de articulação levantando demanda, ele está dando um sinal que vai ter respostas estruturantes, até. Então, essa articulação morreu, essa de que você vai articular para resolver questões estruturantes com as secretarias, elas perderam um pouco a força, perderam ênfase, você nem sistematiza mais como antes. Mas a articulação continua para dar outro tipo de resolutividade. Você não vai resolver o saneamento da Rocinha, então você não vai nem entrar nessa frente, mas uma poda de árvore, de repente. As agendas de iluminação continuaram relativamente bem. Em tal lugar está faltando luz, aí no mês seguinte a gente vai chamar a Rio Luz... Então mesmo sem a força do sistema de demanda, algumas demandas você também continuava sempre tentando responder. As mais fáceis, você sempre tentava responder. Te dava uma sobrevida ali. Então, em essência, eu acho que o trabalho sempre continuou. Nós fomos desistindo de grandes projetos - não vamos articular para mudar a realidade da favela, não vamos. Não vamos ser esse articulador entre as secretarias, nós desistimos disso. Mas as articulações vão continuar, mesmo com as próprias secretarias, mas modestamente, humildemente. (Eliel Moura).

3.8.1 Articulação institucional (secretarias) X Articulação local (na ponta)

A pouca força política da UPP Social e do IPP acarretava uma baixa ingerência sobre a atuação das secretarias municipais nos territórios. Muitas vezes, as demandas não eram respondidas e a priorização de ações das secretarias não levava em consideração o conhecimento adquirido, em campo, pelas equipes da UPP Social. Na maioria dos casos, as secretarias já tinham suas agendas definidas e apenas buscavam no programa um parceiro que as ajudasse a realizá-las de uma maneira mais eficiente. Mas, normalmente, a definição das agendas das secretarias não era baseada nas orientações do programa. E era, justamente, essa falta de sintonia entre a UPP Social e as secretarias que acarretava, muitas vezes, um “vácuo” para as equipes, no campo, atuarem e realizarem suas próprias ações.

Em alguns momentos nós não tínhamos nenhuma orientação – e aí eu falo como equipe de campo e também como coordenação, como gestão – nós não tínhamos nenhum horizonte mais macro do que fazer, do que ser. Não tinha porque não tinha, não existia. Nós existíamos como programa, mas nós não tínhamos orientação, não sabíamos qual seria o norte, não existia. E aí eu acho que grande parte das ações eram ações do programa para baixo. Da gente, para a gente mesmo. Pela experiência, pelas estratégias, foram surgindo iniciativas muito boas (Eliel Moura).

As equipes de campo, recorrentemente, tinham que lidar com a falta de resposta das secretarias. Isso, além de produzir, nas equipes, um frustração pela não concretização do seu trabalho, gerava muito desgaste na relação com seus interlocutores. Esta não resposta sistemática era fruto da dificuldade de estabelecer acordos institucionais com o secretariado. Portanto, diversas vezes acabava acarretando numa falta de orientação geral de atuação. Assim, para tentar contornar uma possível paralisia das equipes em relação à

articulação, elas passaram a focar, cada vez mais, nas articulações diretamente na ponta, com gestores locais, que não dependiam do aval institucional das secretarias e que, na prática, proporcionavam resultados mais concretos. Essas articulações se iniciavam no território, de acordo com as especificidades de cada lugar. Mas, conforme a relevância da ação e possibilidade de replicá-las, muitas delas se tornaram “protocolo” para as demais equipes e passaram a ser chamadas de “boas práticas”.

Com agentes locais era muito mais tranquilo fazer parceria na ponta. Porque assim, era alguém [agente local] que percebia que você [integrante da equipe de campo da UPP Social] estava querendo fazer um trabalho interessante, que era uma mão de obra gratuita aparentemente - não era gratuita, mas era²¹³. “Você não está comigo, você não trabalha junto comigo, mas você está querendo me ajudar. Ajudar a fazer o meu trabalho, então é um extra”. Então, nesses casos, às vezes funcionava assim: “é um agente que está me ajudando a fazer o meu trabalho”. Isso era bem-vindo. Mas do ponto de vista mais estratégico, dentro da secretaria ou da autarquia, era muito complexo [a articulação]. (...) Várias boas experiências que não vieram como orientação, que vieram da vivência, da ponta e tal, que funcionaram em um território e foram sendo espaiadas... Esse se tornou o modo como as equipes trabalhavam sem ficar tão frustradas. Porque quando se está falando de articulação, é um mundo, pode articular com todo mundo. Aí você [equipe de campo da UPP Social] articula com organizações, você articula com equipamento, você se envolve na política do equipamento e ajuda a política do equipamento a acontecer. Na saúde, na educação, você mergulha dentro da outra política e corrobora para ela. Assim, eram coisas que a gente fazia o tempo inteiro, isso nós fazíamos em fartura, fizemos muito, muito mesmo. Ajudávamos outros equipamentos, outras iniciativas a serem feitas com maior eficiência, com informações que facilitavam esse trabalho, como parceiros, o tempo inteiro (Eliel Moura).

Um problema potencial dessas articulações na ponta, realizadas autonomamente pelas equipes, sem uma orientação geral, era o risco de cooptação das equipes por agendas de interesse dúbio. Às vezes, nos primeiros contatos, não ficava bastante claro, qual a real motivação dos agentes envolvidos numa determinada agenda. Ou, ainda, no ímpeto de poder realizar ações e articulações concretas, algumas equipes poderiam acabar sendo envolvidas por interesses privados e não fazer uma leitura da diferenciação do caráter de atuação essencialmente público que o programa deveria ter. O problema, obviamente, não era fazer parcerias com entidades privadas – algo que foi bastante realizado e que será tratado na próxima seção – mas, se envolver em articulações que não iriam atender a interesses públicos, da sociedade em geral. Para evitar uma possível cooptação, as equipes

²¹³ Os integrantes da equipe da UPP Social eram remunerados, portanto, não era uma mão de obra gratuita. Mas, o que o entrevistado chama atenção é que, de certa forma, do ponto de vista do agente local, que contava com a cooperação da equipe da UPP Social, aquela parceria era gratuita, já que não interferia no orçamento nem na lotação de pessoal.

de supervisão deveriam acompanhar muito de perto, desde o início, cada uma das articulações.

Isso foi um campo minado também, porque às vezes você entrava em algumas searas muito mais privadas, do que públicas. Às vezes uma empresa vinha, era uma linha muito tênue. Eu sempre tive muito receio disso, sempre orientei bastante, da gente ter uma leitura mais, digamos, republicana. Não dá para a gente servir como uma consultoria para uma empresa. Qual é a ideia aí do negócio? Porque nós vivemos o auge da UPP e no auge da UPP as favelas viraram uma mina de ouro. Então todo mundo queria nossas informações também. E tinham equipes que avançavam muito nisso, também de articular parcerias com empresas que queriam isso, teoricamente com viés social. (...) É um perigo muito grande, pois não era todo mundo na equipe que tinha essa leitura mais crítica, do mundo privado e do público. Os interesses públicos e privados se misturam na cabeça das pessoas e algumas delas achavam que [iniciativas com fins privados] era para trazer desenvolvimento para a favela. [Para algumas pessoas] não importava muito o que era isso, se era um negócio, lucrativo, se era uma organização não governamental, ou se era um equipamento público. Tudo era a mesma coisa. Então nós tivemos esse tipo de coisa, principalmente quando nós tínhamos também desde a nossa presidência um viés privatista, mercadológico, com a Eduarda La Rocque. Então isso podia surgir desde uma parceria trazida de cima, até as articulações no campo. Então tinha uma hora que estava misturando muito, e a gente sempre tentava manter ali um certo distanciamento dessas iniciativas. Mas era difícil (Eliel Moura).

Apesar deste possível risco, pode-se dizer que, em sua maioria, essas articulações locais foram bem sucedidas. Em um “mundo ideal”, onde as políticas públicas acontecessem de forma eficiente, articulada e coordenada, essas articulações locais que foram realizadas pelas equipes da UPP Social não necessitariam deste “agente externo” para acontecer. Além disso, este tipo de articulação não era a atuação principal prevista para o programa, no seu formato ideal inicial. Assim, muitas vezes, seu protagonismo, em detrimento das demais articulações, acabava servindo para se questionar sobre a real relevância do programa. Mas, dada a realidade de fragmentação e pouca integração entre os diferentes atores – mesmo os locais – esta articulação na ponta, rendeu bons resultados e foi bastante relevante para os territórios.

Teve muito resultado positivo. É inegável. Claro que pode ser questionado o papel dessas equipes – que parece uma alternativa tomada diante do desenho original do programa não funcionar. Um arremedo ali... Pode ser questionado. Isso era o papel do programa mesmo? Para isso que a gente [UPP Social] existia? A gente se justifica por isso? É uma discussão, não sei se sim ou se não. Mas nós fizemos diferença em várias dessas ações em parceria, por conta da característica do nosso trabalho - que a escola não fazia, porque ela não tinha essa inserção, a saúde não fazia porque também não tinha perna ou porque não tinha foco, não tinha informação. O CRAS [Centro de Referência da Assistência Social] não fazia, porque era precário em termos de mão de obra de funcionários e tudo mais. Não sei se justificaria como programa por conta disso. Mas, em existindo lá, a gente também nunca ficou sem fazer nada. Sempre tentava ser relevante de alguma forma, no geral. No geral a gente sempre tomou iniciativa. Em algum momento essa virou nossa característica principal mesmo [articulação local]. Era isso que a gente fazia. (...) fazer parceria com os equipamentos, ajudar eles a funcionar bem, servir de

polivalente em qualquer frente de trabalho. Seja para um terceiro setor, ONGs, organizações... (Eliel Moura).

3.8.2 Articulação pública X Articulação com parceiros privados

Na prática, diante da pouca aderência da articulação com o secretariado, aumentaram as articulações com a iniciativa privada. Desde o início da UPP Social havia um setor de Mobilização e Parcerias – que era vinculado à GI – que era a área responsável pela articulação com agentes externos ao programa, fossem públicos ou privados. Aos poucos, como as articulações institucionais com os órgãos públicos foram ocorrendo de forma incipiente, buscou-se compensar esta falta de ações nos territórios, através de parcerias privadas. Assim, o setor de Mobilização e Parcerias foi ganhando espaço e protagonismo no programa e, com objetivo de facilitar e aproximar a interlocução nos territórios, ele passou a ser vinculado diretamente à GT. Essa mudança na orientação teve um marco bem definido: quando Eduarda La Rocque assumiu a presidência do IPP. Ela não tinha um histórico de atuação no setor público²¹⁴. Durante muitos anos havia trabalhado no mercado financeiro e na iniciativa privada. Eduarda parecia não ter muita habilidade para articulações políticas. Inclusive, muitos diziam que isso havia sido um problema quando ela havia sido secretária de fazenda da prefeitura. Por outro lado, ela tinha muitos contatos com empresas e institutos privados, que pretendiam investir na área social. Como mencionado em outros itens desta tese, as articulações institucionais com o setor público não apresentaram os resultados que haviam sido previstos no desenho original do programa. Assim, quando Eduarda La Rocque assumiu a presidência do IPP e, conseqüentemente, passou a presidir a UPP Social, o foco do programa voltou-se, cada vez mais, para as parcerias com o setor privado ou terceiro setor – o que ela denominava de PPP3²¹⁵.

Eu acho que essa mudança do programa é mais decorrente da inviabilidade dela [Eduarda La Rocque] de exercer esse papel político, do que das características pessoais da atuação dela. Acho que a impossibilidade de exercer esse papel político junto às outras secretarias, possibilitou ela a aflorar suas características pessoais no programa. Se ela tivesse um papel político dentro do governo, ela podia até fazer os dois, mas impostamente o programa ia seguir tendo um papel de maior interlocução, de maior influência nas secretarias, porque a natureza dele [da UPP Social] é exercer esse papel político. Só que ela tinha zero. Zero com o prefeito. Saiu da secretaria de fazenda por causa

²¹⁴ Antes de assumir a presidência do IPP, Eduarda La Rocque esteve à frente da Secretaria Municipal da Fazenda, até então, sua única experiência na gestão pública.

²¹⁵ Foram diversas parcerias com ONGs, SEBRAE, Light, Fettransport Social (área de responsabilidade social da Fettransport), Shell, Insolar (negócio social que promove a democratização do acesso à energia solar), Universidade Unicarioca, dentre outras.

disso – de não ter capacidade de fazer articulação política intra governo. Era muito boa fora, trouxe vários atores, fez a mesma coisa na secretaria de fazenda. Ela tinha baixa capacidade de articulação política dentro do governo, então ela se remetia ao prefeito e tinha carinho pelos outros [secretários], mas não tinha articulação. Mas trouxe um monte de gente para dentro do governo de fora, com grana, questão do risco financeiro, coisas que ela articulou. Quando vai para o IPP, ela têm as mesmas características, continua tendo baixa influência política no governo, já desgastada com o prefeito, então aquela relação que ela tinha antes, que era boa, piora, e ela vai aflorar aquilo que ela fazia de melhor, que é trazer as coisas externas. Aí o programa acho que muda, e aí mobilização e parceria ganha força em função dessas duas coisas. Mas acho que o “ovo” dessa relação é a incapacidade dela, associada à incapacidade histórica do IPP de fazer política, nunca fez, é só você ver a postura dos quadros mais antigos [ninguém nunca fez política] (Pedro Veiga).

A ida da Eduarda para a presidência do IPP pode já ter sido proposital para que a UPP Social tomasse esse novo rumo. Com a decisão de saída do Ricardo Henriques, é possível que o prefeito tenha optado por colocar alguém em seu lugar que “apaziguasse” as relações com as secretarias. Como os fluxos não estavam acontecendo, conforme o desenho original do programa, havia uma grande tensão entre os órgãos da prefeitura que seria importante que se resolvesse. A resolução poderia se dar por dois caminhos: uma orientação para as secretarias passarem a cumprir os fluxos e atender as demandas do programa – mas para tanto o prefeito precisava apostar na UPP Social, que, ao que tudo indica, não era o caso – ou o programa deixar de reivindicar tal cooperação por parte das secretarias. Pelo perfil da Eduarda e de sua atuação na secretaria de fazenda, ela cumpriria bem este papel – e com a grande conveniência de que ela já manifestava seu desejo de atuar na área social.

A vinda da Eduarda é decorrência de uma análise: “o que o Ricardo Henriques fez? Ah, isso”. E estressou as relações. Assim: “quem é a pessoa que eu [prefeito] vou botar aqui que vai fazer um movimento contrário a esse? Eduarda”. E botou. Em se tratando de Eduardo [Paes] nada é ao acaso. “Vou botar [a Eduarda] aqui [no IPP], ela vai ficar articulando o mundo, vai parar de encher o saco dos secretários, os secretários vão parar de encher meu saco. Vou voltar a fazer o que eu quero na Maré, sem ter que ficar fazendo um monte de reunião e ela vai tocar a parada dela lá, vai me dar visibilidade e ainda não vou precisar mandar ela embora”. E aí foi isso que aconteceu. O programa perde influência política. Já tinha sido difícil, perde ainda mais e vai fazer outras coisas. (Pedro Veiga).

Essa mudança de orientação foi muito mal vista por grande parte dos integrantes da UPP Social. Como já mencionado, a maioria eram jovens, idealistas, que acreditavam que poderiam realmente transformar a forma de se fazer política nas favelas e gerar um grande impacto social para estes territórios. Então, o afastamento da articulação com a esfera pública, produziu uma certa frustração. Mas, com o tempo, passou-se a ter uma visão um pouco mais pragmática do programa. Já que era difícil, a partir daquele contexto político, realizar o plano original do programa, que pelo menos se pudesse implementar

algumas ações relevantes para o território e que, aquelas que acontecessem, fossem, ao menos, bem implementadas.

As coisas legais foram acontecendo. Muita coisa legal aconteceu e a galera foi mudando um pouco a cabeça. Mas, acho que muito mais porque se viu que não ia dar [para implementar as articulações institucionais]. Então vamos fazer uma parceria legal, vamos montar um projeto legal aqui... Porque esgoto não vai levar mesmo, esquece. Escola não vai ter mesmo, esquece. Então, vamos fazer pelo menos alguma coisa... E começou a fazer várias coisas [que seriam] de influência com o governo. Catação de lixo, aprendizado, coisas que era para a gente articular para o governo fazer, a gente não conseguiu fazer com o governo, vamos fazer com sociedade civil. Empreendedorismo, era para fazer com o governo, não era para fazer com a Argilando [uma ONG]. Nossa capacidade original era essa [articular com o governo]. Não conseguiu, porque a gente perdeu influência. Foi abrir outros canais, funcionou. Isso o programa mudou muito na atuação, acho que não na origem, continuava com o mesmo foco, mas a atuação muda (Pedro Veiga).

Houve um movimento grande ligado ao projeto Travessia, com recursos que a Light tinha para investir, que tinha que ser só nas quadras... Acho que foi uma experiência bem legal, porque a Light não tinha claro aonde iria fazer o investimento e como ia dialogar com as comunidades. Acho que foi um momento interessante (Luís Valverde).

3.8.3 Articulação institucional X Produção de informação

A informação qualificada era um dos pilares da UPP Social, desde sua concepção. Acreditava-se que somente conhecendo bem a realidade local e as especificidades de cada território seria possível implementar intervenções adequadas. Toda a capilaridade das equipes de campo, suas interlocuções e a escuta forte deveriam ser a base para a construção de relatórios e diagnósticos locais. A sistematização era parte fundamental deste processo, pois todo o conhecimento local apreendido não poderia ficar, somente, no acúmulo pessoal de cada um dos integrantes do programa; deveria ser documentado para servir de insumo a todos que fossem atuar nestes territórios. No entanto, no decorrer do programa, por causa da dificuldade em promover as articulações institucionais e coordenar as ações das secretarias, a produção de informação foi ganhando um maior protagonismo, tanto no dia a dia das equipes, quanto no discurso de apresentação do programa.

A gente teve que mudar o discurso ao longo do tempo – pelo menos na fase que eu cheguei – para dizer que o que fazíamos era gestão de informações. Que era o foco no final do programa. Por causa do melindre que criava, o IPP estar determinando ações [para os outros órgãos]. (...) Acho que ganhou muita força a questão de gestão de informações para aperfeiçoar a atuação dos outros órgãos. Isso no final era o foco (Luís Valverde).

A base original do programa é um programa social, programa de criação de tecido social e articulação, interlocução. É muito mais um programa de atuação, do que de informação. Tudo bem que ele tem a informação como ativo

muito importante. (...) [No início] eram momentos de coleta de informação dentro de uma atividade que cotidianamente era de articulação e criação de tecido social. (...) Acho que com o passar do tempo, o programa começa, mesmo “à contra gosto”, ele começa a ter um viés mais importante na informação. Ou seja, o produto externo daquilo que era vendido, daquilo que era informado, passa a ser a informação (Pedro Veiga).

Muitos relatórios, diagnósticos e mapeamentos foram produzidos ao longo dos anos – por todas as gerências. Foram produzidos relatórios a partir de dados já existentes, como, por exemplo, as informações do censo – com o recorte específico para cada uma das UPPs –, mas, principalmente, foram sistematizadas informações coletadas pelo próprio programa, como as listas dos interlocutores chave, o mapeamento de ONGs, de pontos de descarte irregular de lixo, a relação das ações de cada uma das secretarias, o MRP (com o diagnóstico das condições urbanas), o mapeamento dos logradouros, etc. Eram muitas informações detalhadas e sobre uma diferenciada gama de temas, que ajudavam a entender as realidades locais. Todos estes documentos passaram a fazer parte da base de dados da prefeitura, gerando um conhecimento detalhado das características desses territórios. Principalmente em se tratando de área de favela, em que há poucas informações sistematizadas em larga escala, esta frente de atuação – de produção e sistematização de informação qualificada – pode ser considerada um dos principais resultados e pontos positivos da UPP Social.

Acho que têm algumas coisas importantes que ficaram como legado. A principal delas é a base de informação que está lá, essa é a mais tangível. Como política pública é mais fácil mensurar o que ficou de fato, para além das interlocuções, os caminhos que foram desenhados e as tentativas de criar uma base de diálogo, mas tem um ativo que está lá, que são as bases de informação. Seja cartográfica, seja de condições dos territórios, questão dos logradouros, dos mapas, isso é um grande legado, principalmente em relação a área de favela, principalmente com a cidade que tem uma ocupação tão grande em relação a favela. Acho que esse legado é de fato importante. Pode ser consultado, ele passa a ser um marco zero para quem quiser falar sobre favela e tiver total desconhecimento, então isso é tangível. Está lá no IPP, está gravado, está disponível, pode ser atualizado. A tecnologia para que isso seja atualizado também está lá. Acho que é um segundo legado: desenvolvimento de tecnologia que foi feito no programa, MRP, mapeamento de logradouros, essas ferramentas todas foram desenvolvidas, não do zero, mas tem uma concepção de Rio de Janeiro e das favelas cariocas que foi desenvolvido no IPP e esse legado também está lá. Criado pelo programa, está no legado da prefeitura (Pedro Veiga).

Acho que a força do programa era a capacidade de articulação e capilaridade. Aquela coisa de você, assim, ter um olhar mais profundo da realidade dos territórios que a gente trabalhava. Conhecimento do território que a gente trabalhava, as informações que a gente trazia, isso era uma coisa que parece corriqueira, mas não é. Conhecer os equipamentos, conhecer as pessoas, conhecer as demandas, o dia a dia, isso para um programa de políticas públicas, que trabalha em gabinetes e secretarias, afastado do objeto alvo da política, não é pouca coisa. Não é pouca coisa. Acho que um dos sucessos era essa capilaridade, essa capacidade de gerar conhecimento, de gerar informação pela ponta. E depois trazer isso de volta para uma sistematização, para subsidiar a

política. Isso acho que era o ponto forte, o elemento presencial, de estar em contato com a população (Eliel Moura).

A parte de coleta de informações, de tratamento das informações, esse foi um dos maiores legados do programa. Eram 90.154 metros, foram mapeados 332.797 metros, resultando em 442.951 metros de logradouros de favelas mapeados; o que o MRP trouxe de frutos para o programa. Até hoje a gente tem frutos de mapeamento, de informações, a gente tem reconhecimento do trabalho que foi realizado. (...) A questão da coleta da informação e disponibilização da informação para o público. Todas as informações, todas as ferramentas de coleta e disponibilização de informação, desenvolvimento do MRP, os logradouros, o próprio panorama, tudo isso eu acho que deu super certo (Adriana Vial).

A produção e a sistematização das informações passaram a constar na base da prefeitura, mas também eram disseminadas em campo, com os interlocutores locais. Nos territórios, um dos diferenciais das equipes da UPP Social era conseguir prover informações. O georreferenciamento das informações, através da produção de mapas diversos, era tido como um grande ativo do programa, pois, os demais atores locais (inclusive outros agentes da prefeitura) não possuíam esta tecnologia. Assim, este era um pedido recorrente dos diversos interlocutores – desde a UPP até a associação de moradores.

As lideranças viviam pedindo mapa para a gente, a parte da informação. Ficamos taxados como a galera que distribui mapa, porque a gente trazia um elemento diferenciado também, que era informação. Nós mapeávamos as ONGs. “Ah, onde tem o mapa das ONGs? [A equipe da UPP Social tem]” ... Da parte da informação eles sabiam que podiam contar com a gente. Ninguém da prefeitura tinha isso daí para oferecer. Era o nosso diferencial. Vira e mexe eles viam que a gente conhecia, que a gente fazia alguns mapeamentos, tinha essas informações para compartilhar, que ajudava na articulação deles mesmos. Você vai andar, rodar um monte de associação de moradores, vai ver o nosso mapa. Talvez ainda esteja lá colado, em várias delas, os mapas do IPP (Eliel Moura).

Como já foi dito, esse diferencial do programa, da produção de informação qualificada, também gerava um certo incômodo, pois, muitas delas não tinham encaminhamento. Era gerar a informação, simplesmente, para se ter a informação. Sem dúvida, isso já é um grande avanço: sempre melhor ter informação do que não ter. Entretanto, o segundo passo, que seria utilizar as informações para pensar as ações efetivas nos territórios, muitas vezes não chegou a acontecer. A produção da informação impacta no tipo de decisão a ser tomada pelo gestor, pois a arbitrariedade em suas decisões – provenientes de escolhas políticas de atuação – passa a ter sua legitimidade questionada: ao saber, por exemplo, que uma área é mais vulnerável do que a outra, fica difícil justificar o porquê de se investir, primeiramente, na menos vulnerável.

A mudança do centro de poder ou do centro de informação para tomada de decisão era um incômodo. Ou seja, deixa de ser uma opinião, deixa de ser uma

estratégia política... Em um determinado momento aparecia uma foto do que deveria ser feito. Então, passar a mostrar para os outros, olha, você não tem como fugir disso aqui, tem que fazer isso, não tem que fazer aquilo... Em vez de ser um movimento político, de onde é mais importante, onde é mais interessante, passa a ter uma referência popular, uma referência da porta para fora, de quais deveriam ser os caminhos seguidos pelo poder público (Pedro Veiga).

A informação foi tendo um papel cada vez mais central na UPP Social. A forma de se comunicar e apresentar o programa ao público foi sendo conduzida cada vez mais nesta direção – de dizer que sua principal atribuição era fazer gestão de informações. A coleta e a sistematização de informações passaram a ocupar, cada vez mais, uma parte maior do cotidiano das equipes. A maior tangibilidade de um diagnóstico frente à uma articulação local; a dificuldade em se estabelecer as articulações institucionais com as secretarias; o papel do IPP de ser o órgão repositório de informação sobre a cidade dentro da prefeitura; a percepção de alguns membros do IPP de que o programa realmente deveria focar apenas na produção de informações; o imperativo do prefeito em comunicar as realizações e investimentos das secretarias nas áreas de UPP, foram os principais motivos para esta inflexão. No entanto, uma grande complexidade relativa a isso – e que, eventualmente, não era percebida por atores externos ao programa – era de que a qualidade da informação gerada pelo programa era decorrente do trabalho de articulação local. As equipes somente conseguiam obter informações tão ricas e minuciosas por causa de sua capilaridade no território. Ou seja, se não fosse toda a parte da interlocução, da presença cotidiana das equipes nos territórios, da rede de contatos estabelecida, as informações coletadas correriam o risco de serem muito mais “protocolares”, sem conseguir captar as nuances e sutilezas existentes. Todavia, como apontado diversas vezes ao longo deste capítulo, este vínculo criado nos territórios – que era fundamental para a qualidade da informação gerada – era, também, motivo de grandes desgastes para as equipes, já que eram poucos os momentos em que elas conseguiam dar alguma devolutiva para seus interlocutores.

Se a UPP Social tivesse se transformado em um programa somente gerador de informações, provavelmente, teria gerado menos tensões dentro da prefeitura – já que não precisaria do retorno das secretarias – e também nos territórios, pois, da mesma forma, seus atores não esperariam alguma ação ou resposta das equipes do programa. No entanto, todo o diferencial de se produzir informações detalhas, complexas, que captavam tanto a visão do todo, como as especificidades locais, provavelmente, não existiria.

Ser só um programa de informação não combinava com o nosso modelo. Não combinava porque era um modelo enganativo, de criar vínculos com as pessoas, com a comunidade. Então se fosse só a parte de levantar informação, o modelo estava distorcido, não serviria, seria uma coisa que a gente não tinha que entrar muito em contato, era mais um censo do IBGE, que passa por ali uma vez, pega os dados e some. Nosso caso não era esse – o que dava mais tensão a todo o desenho do programa. Porque a gente gerava informação, mas era participativo, estava junto, se envolvia nas demandas da comunidade, da população. Mas, acho que essa coisa de levantar informação e não conseguir dar a tal da resolutividade para ela, era frustrante. Muito frustrante para a população, para a gente... Se fosse só a parte da informação, talvez, a gente tivesse mais tranquilidade no trabalho. Se fosse só uma equipe que levantava tecnicamente informações mais frias sobre o território, se fosse só um trabalho quantitativo, teria sido menos doloroso o processo. Mas, por outro lado, as nossas informações elas eram de fato tão ricas, porque tinha essa interlocução em campo... É um paradoxo. A qualidade da informação estava ligada a outra parte do processo. Essa outra parte do processo dava uma profundidade no que a gente falava, no que a gente fazia, que não era qualquer um que tinha. Só que isso gerava e criava vínculos e expectativas. Se você pergunta a alguém as informações, a pessoa está ali pronta para te explicar o que está acontecendo, depois ela quer um retorno. Poxa, eu te expliquei tudo o que acontece aqui, eu caminhei contigo pela favela... E aí, onde está isso aí? É uma coisa meio parasitária. Você fica ali, se aproxima, consegue, mas depois você não consegue devolver aquilo. Aí a frustração... (Eliel Moura).

CONCLUSÃO

Como vimos, o desafio para a implementação de políticas territoriais integradas e participativas não é pequeno. A ampla gama das políticas públicas de desenvolvimento econômico e social é descoordenada, com diversas sobreposições de ações desarticuladas e concorrentes entre si, tanto entre órgãos de uma mesma administração, quanto dos demais níveis de governo. Na prática, o que prevalece é o “isolacionismo setorial” (HENRIQUES, 2011, p. 40), ou seja, as políticas públicas e os arranjos institucionais promovidos por elas acabam se constituindo sobre as questões setoriais tradicionais. “Com isso, permanece a dificuldade para a construção de programas de natureza intersetorial que dialoguem com as várias dinâmicas (existentes ou potenciais) das economias territoriais” (SILVA, 2013, p. 560). A principal inovação das políticas territoriais é também seu principal desafio. Se a integração das ações dos diversos órgãos e a participação da população na construção de políticas podem trazer resultados mais eficientes e mais comprometidos com as reais necessidades de seu público alvo, colocá-las em prática não é tarefa nada simples. É necessário mudar toda uma cultura institucional dos agentes públicos.

A construção da gestão intersetorial e do governo multinível, em suas formulações mais densas, exigem a alteração de estruturas institucionais e organizacionais ou a adoção de estratégias de gestão integradas ou mecanismos integradores, tais como gestão em rede, foco no território e na família, e estruturas matriciais de gestão (BRONZO, 2008, p. 129).

O cerne da questão é, portanto, conseguir passar de uma inovação simplesmente retórica para uma mudança institucional. Há uma grande dificuldade em “romper com algumas práticas tradicionais existentes nas políticas públicas brasileiras – políticas fragmentadas e setoriais; pulverização e competição entre os setores da administração pública; sua natureza clientelista e assistencialista” (ORTEGA, 2007, p. 298). É preciso que a estrutura dos órgãos públicos deixe de ser dicotomizada e que se consiga superar a inércia institucional relativa à lógica setorial, que na prática acaba (quase sempre) prevalecendo sobre a inovação territorial, intersetorial e multidimensional. A escolha do órgão no qual será alocada uma política territorial também tem papel central em seu desempenho. Para o seu sucesso, é de suma importância que ela fique sob uma instância que tenha real capacidade de articulação intersetorial (FAVARETO, 2009).

Diversas são as barreiras ainda existentes na cultura pública brasileira para implementar, consolidar e institucionalizar uma política territorial. Dentre elas é possível destacar: a indefinição do papel a ser assumido pelas lideranças territoriais; a necessidade

de ações voltadas para o empoderamento de grupos sociais “invisibilizados”, em decorrência das desigualdades sociais, mesmo no interior dos territórios brasileiros; as dificuldades políticas e culturais para estabelecer programas intersetoriais inovadores; uma cultura política muito baseada na hierarquia e na verticalidade; a falta de socialização em relação às atividades realizadas pelos diferentes órgãos públicos e privados que atuam no território; a falta de interface e de complementaridade entre programas e projetos; a ausência de um marco jurídico mais favorável aos programas territoriais de desenvolvimento, para que o território e os fóruns de participação social passem a ter maior legitimidade; as dificuldades burocráticas para o estabelecimento de convênios e parcerias entre os diferentes órgãos governamentais e deles com as prestadoras de serviços; as dificuldades burocráticas de repasse de recursos entre as esferas de governo para execução das ações territoriais; os mecanismos de financiamento, ainda inadequados para dar sustentáculo a projetos territoriais estratégicos; a “dança das cadeiras” de gestores públicos por força da política partidária; e a falta de autonomia perante os processos decisórios das equipes responsáveis pelos projetos de âmbito territorial (SAYAGO, 2007; SILVA, 2013).

A UPP Social enfrentou muitas dificuldades para conseguir ser executada da forma que fora prevista em sua formulação. Apesar de muitos estudos, da participação e comprometimento de diversos especialistas para sua elaboração, de seu desenho ser todo “encadeado” com fluxos, interações e integrações, a prática não ocorreu como o esperado, apontando para o fato de uma política pública não ser uma simples fórmula. A técnica é extremamente desejável e necessária para uma boa política pública (*policy*), mas a política (*politics*) é, também, parte fundamental da mesma. Para uma política territorial, multidimensional, que precisa contar com a colaboração de diversos órgãos a articulação política é ainda mais imprescindível.

Ao que tudo indica, faltou conseguir colocar em prática a atuação política condizente com as necessidades da UPP Social para que ela fosse de fato operacionalizada. Ricardo Henriques tinha a percepção desta necessidade e exercia um papel político, tentava articular, fazer reuniões com os secretários e com o prefeito para apresentar os resultados do programa. Mas, este tipo de interlocução foi ficando cada vez mais fraca a cada troca de presidência do IPP. De qualquer forma, mesmo no início do programa, com Ricardo Henriques à frente, tentando fazer articulação política, havia um problema de origem, uma vez que o desenho e, portanto, o formato de atuação da UPP

Social não fora chancelado pelo governador (quando gestado na SEASDH) nem pelo prefeito (no momento que foi transferido para o IPP). Ambos queriam um programa que atuasse “na área social” nos territórios com UPP, mas não pareciam estar realmente interessados em uma política multidimensional, de articulação, coordenação dos demais órgãos e com participação da população. Eles “não compraram” a ideia do programa. A UPP Social não cabia no projeto de cidade que o prefeito vislumbrava. Sua atuação foi voltada para as grandes obras, para mobilidade, para as olimpíadas e as favelas não ganharam lugar de protagonismo neste projeto. Não houve um plano para “legado olímpico” de favela.

Na prefeitura, o programa não foi alocado em um órgão com forte ingerência política que pudesse exercer este papel de grande coordenador das secretarias – papel que era necessário para seu bom funcionamento. O IPP é um órgão muito importante para a produção de informação da cidade, mas não um órgão com caráter articulador nem com poder político. A UPP Social acabou se aproximando mais das características de seu órgão gestor e foi fortalecendo cada vez mais esse viés de produção de informação qualificada sobre os territórios de atuação. Com a dificuldade de se estabelecer articulações institucionais com as secretarias, foram feitas diversas articulações na ponta, diretamente com os gestores locais dos territórios e, também, com ONGs e parceiros da iniciativa privada. O programa foi tentando atuar nas brechas que encontrava, sempre com intenção de poder levar melhores políticas e projetos para as favelas.

Como visto, diversas foram as dificuldades para a plena execução da UPP Social. Mas, apesar de todas as dificuldades, muitas ações foram realizadas nos territórios com participação da UPP Social²¹⁶. Algumas articulações com as secretarias, duradouras e com largo espectro de atuação pelos territórios, outras mais pontuais, em relação a duração e/ ou a quantidade de territórios; articulações na ponta que ficaram restritas a um único território e outras que foram consideradas “boas práticas” e se transformaram em diretriz de atuação em campo; e diversas parcerias com entidades do terceiro setor e do

²¹⁶ O protagonismo da UPP Social em relação à concepção das ações variava em cada caso. Em alguns, era a principal “mentora” e articuladora e em outros era uma parceira que atuava para construir a ação da melhor forma possível, mas sem necessariamente ter sido o ator que a idealizara.

setor privado – igualmente variando na abrangência de territórios e de tempo de duração das ações²¹⁷.

Uma articulação bastante relevante, de ação continuada, que abarcou vários territórios e foi realizada com a participação dos moradores foi o Vamos Combinar uma Comunidade Mais Limpa!. Sua concepção surgiu a partir da percepção de que o problema do lixo era uma questão prioritária em vários territórios e, mais especificamente, de uma demanda que apareceu no Fórum da UPP Social no Borel. Assim, foi realizada uma articulação entre o programa, a Comlurb e a Secretaria de Conservação (Seconserva) para a implementação de uma nova logística de coleta de lixo nos territórios. Através do diálogo entre o poder público e os moradores pretendia-se estabelecer combinados, como a eliminação de pontos de descarte irregular de lixo e a criação de novos pontos em locais mais adequados para os moradores (desde que compatíveis às necessidades técnicas). Também se percebeu a necessidade da Comlurb adquirir novos equipamentos mais adequados à realidade das favelas – em sua maioria morros com vias íngremes e becos estreitos – como os microtratores compactadores e os mototriciclos. Ainda, sempre que possível, deveria instalar caixas compactadoras, além das caçambas e contêineres. O Vamos Combinar uma Comunidade Mais Limpa! foi implementado em onze territórios²¹⁸.

O Vamos Iluminar! foi a implantação de uma rotina de manutenção mensal da iluminação pública. Apesar de a natureza desta ação não contar com a participação da população, ela também surgiu para tentar solucionar uma ineficiência na prestação de serviço público. Uma demanda muito recorrente nos territórios era em relação à troca de lâmpadas queimadas ou conserto de postes com defeito. A Rio Luz não conseguia atender às demandas pontuais que surgiam a todo momento e era muito comum os pontos de luz ficarem apagados por tempo indeterminado. Assim, para melhorar a logística, estabeleceu-se essa rotina, na qual, uma vez por mês seus técnicos iam aos territórios para

²¹⁷ Para ver os diversos casos de articulação que ocorreram, com o poder público, ONGs e iniciativa privada e, também, para mais detalhes dos casos aqui citados, ver o Anexo 1 “Casos de Articulação nos Territórios” do Caderno de Metodologia do Rio+Social (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017).

²¹⁸ Outros territórios também receberam os novos equipamentos. No entanto, por problemas internos de calendário e orçamento da Comlurb/ Seconserva não foi feita toda a parte das reuniões com moradores – em que deveriam acordar sobre os melhores locais para se colocar os pontos de descarte e combinar sobre a eliminação dos pontos irregulares (acordo que deveria se difundir através de mobilização no território). Sem esta participação ativa dos moradores, a UPP Social não considerava que o Vamos Combinar uma Comunidade Mais Limpa! tivesse sido implantado e, portanto, nestes locais, considerava-se apenas que havia uma nova logística de coleta de lixo.

consertar os pontos apagados²¹⁹. Os pontos eram previamente identificados e mapeados pelas equipes da UPP Social, que contava com a colaboração das associações de moradores.

Um exemplo de articulação com as secretarias, mas, que ocorreu de forma apenas pontual, foi o Vem Ni Mim Que Sou Passinho. Junto com a Secretaria Municipal de Educação (SME) e a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SMEL) com o intuito de reconhecer e valorizar a dança do passinho como manifestação cultural. Os professores trabalharam sobre a cultura do funk em sala de aula, concomitantemente ao ensino das matérias curriculares, e a dança foi incentivada. Havia desafios entre as escolas municipais que estimulavam os alunos a dançarem. A iniciativa foi apontada como um caso de sucesso pelos professores, que viram seus alunos entusiasmados e mobilizados. “Eles [professores] destacaram a importância de aumentar o envolvimento e a curiosidade das crianças e adolescentes utilizando o conteúdo integrado das disciplinas curriculares com elementos da cultura e da rotina das crianças” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017, Anexo 1, p. 27).

As articulações na ponta surgiam da vivência do território. Na Cidade de Deus, a entrada do Centro Municipal de Saúde era, por muitos anos, considerada como local de descarte de entulho e bens inservíveis. Além de dificultar a entrada dos usuários, isso trazia riscos, pois atraía bichos e vetores, muitos deles transmissores de doenças. Diversas campanhas de conscientização já tinham sido realizadas, sem resultados. A equipe da UPP Social propôs uma ação conjunta com diversos atores interessados. Primeiramente foi realizada uma pesquisa com os moradores para entender o porquê deles jogarem o entulho ali, se eles se sentiam incomodados com o local onde os entulhos eram descartados e quais as sugestões para a resolução da questão. A partir dos resultados, combinou-se com a Comlurb uma coleta mensal de entulhos, foi feito um jardim no antigo local de descarte irregular e, durante um mês, diversas pessoas se revezavam dando plantão educativo no local, com faixas, distribuição de panfletos e abordagens para conversar e orientar os moradores sobre o local e os dias em que o entulho deveria ser descartado. A iniciativa foi muito bem sucedida e o “lixão” foi extinto.

No Complexo da Penha, em uma reunião comunitária, o gerente local da Comlurb falou sobre os riscos de acidentes que os garis enfrentam no dia a dia de seu trabalho –

²¹⁹ Esta era uma rotina apenas de manutenção. Demandas mais complexas como, por exemplo, a instalação de novos postes não estavam contempladas nesta ação.

principalmente no que diz respeito ao recolhimento de materiais pontiagudos e cortantes, descartados sem nenhum cuidado. A partir disso, foi pedido às lideranças locais que fizessem uma campanha de conscientização sobre o descarte de lixo com os moradores. Em parceria com a Clínica da Família foi promovida uma campanha de vacinação para os funcionários da Comlurb e foram construídas soluções de prevenção e redução de danos para os casos de acidente de trabalho.

Uma grande articulação, que envolveu diversos órgãos do setor público e entidades do setor privado e que também contou com a participação da UPP Social foi a Festa Literária Internacional das Periferias (Flupp)²²⁰. A UPP Social, que foi parceira desde sua primeira edição, em 2012²²¹, fez articulação dos organizadores do evento com a Seconserva, Rio Luz e CET-Rio para garantir a atuação destes órgãos no que fosse necessário para sua realização; fez a divulgação nos territórios a fim de mobilizar o maior número de pessoas a participar do evento; e fez parceria com a Rio Ônibus para garantir passe livre aos estudantes das escolas públicas a fim de viabilizar a ida deles para a Flupp.

O Festival Internacional de Circo, organizado pela ONG Circo Crescer e Viver também contou com a parceria da UPP Social nas edições de 2012 e 2014. Foram realizados diversos espetáculos nos territórios e também houve um recrutamento para que profissionais das favelas pudessem trabalhar no projeto. Assim, os moradores destes territórios puderam ter um papel ativo na realização do festival de circo, com maior envolvimento desde sua concepção, fazendo com que o evento fosse também deles e não apenas para eles. Além disso, as entidades ao realizarem um evento de porte internacional nos territórios com UPP, propiciaram “não só uma opção de lazer e cultura aos moradores destas regiões, como contribuíram para fortalecer sentimentos de pertencimento e autoestima, auxiliando na diminuição de barreiras virtuais da cidade” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017, Anexo 1, p. 40).

A Shell procurou a UPP Social querendo implementar o projeto A Energia do Esporte que consistia em fazer uma grande reforma em um campo de futebol, colocando grama sintética, refletores de *led* que seriam alimentados pela energia solar e também

²²⁰ Inicialmente a Flupp se chamava Festa Literária Internacional das UPPs. Mas, a partir de sua segunda edição, os organizadores resolveram desvinculá-la da política de segurança e mudaram o seu nome para Festa Literária Internacional das Periferias, Flupp. Neste ano, ela foi realizada em Vigário Geral, que não era um território de UPP.

²²¹ A parceria da UPP Social com a Flupp ocorreu em todas as edições nas quais o programa ainda vigorava (de 2012 a 2016). Na edição de Vigário Geral não houve ação local, mas teve a parceria com a Rio Ônibus para garantir o transporte de alunos das escolas públicas.

energia gerada pela movimentação dos jogadores. A equipe de MeP precisou atuar fortemente para garantir que o projeto ocorresse em uma favela que ainda não tivesse recebido recentemente (ou previsto para receber em breve) obras de melhorias nas quadras e, além disso, que os moradores tivessem o hábito de jogar bola em campo gramado²²². Após levantamentos de informações sobre os hábitos dos moradores e sobre a possibilidade técnica da quadra receber uma reforma, a equipe da UPP Social chegou à conclusão que o melhor lugar para se realizar o projeto seria a quadra da Mineira, no Complexo do São Carlos. Com muito diálogo e troca de informações, a Shell aceitou a sugestão do programa. Foram, então, realizadas reuniões com diversos órgãos da prefeitura para garantir que a reforma atendesse a todos os requisitos dos órgãos e, assim, não houvesse nenhum impedimento ou interrupção nas obras. A UPP Social também conseguiu que a Shell fizesse uma reforma na quadra poliesportiva ao lado e arcasse com a manutenção do campo por cinco anos – o que não estava previsto no projeto.

Estes foram apenas alguns exemplos, dentre tantos outros, de realizações que contaram com ações de articulação da UPP Social. Para além do que foi realizado, é muito importante destacar que o programa deixou alguns legados e “plantou sementes” para as novas políticas públicas. Sem dúvida, um dos principais legados – e o mais tangível deles – foi a base de informações gerada que ficou para a prefeitura. Como visto no capítulo 2, há uma grande carência de informações sistematizadas e de largo espectro para favelas e a UPP Social produziu uma série de informações para os territórios em que atuou – um total de 208 favelas, distribuídas nas 37 UPPs e no Complexo da Maré. Foram compilados dados socioeconômicos, demográficos e de infraestrutura disponível provenientes do Censo, indicadores de educação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, (IDEB), informações de localização, legislações incidentes nas áreas e a partir da base cartográfica da prefeitura. Foram realizados uma série de mapeamentos nos territórios, como por exemplo, o mapeamento de ONGs e de iniciativas locais, de pontos de descarte e acúmulo de lixo, das entidades religiosas, dos equipamentos públicos que atendem aos territórios, de áreas de esporte e lazer, dentre outros. Dentre os diagnósticos e informações produzidos, dois foram de grande relevância: a Checagem e Identificação de Logradouros

²²² “A prioridade do setor de Mobilização e Parcerias do Rio+Social era garantir a implementação da iniciativa da Shell em um espaço onde a reforma fosse prioritária e gerasse um impacto positivo. De nada adiantaria levar grama sintética e equipamentos de ponta a um local onde os jogadores tenham tradição de jogar em campos de terra e descalços. O campo de alta tecnologia seria visto como algo imposto e é neste ponto que o trabalho de MeP é fundamental, no sentido de fazer com que o parceiro implemente seu projeto em um local onde ele vai ser bem aceito e vai gerar o melhor resultado para ambos os lados.” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017, Anexo 1, p. 17).

e o MRP. Ambos tiveram sua metodologia aprimorada dentro do âmbito do programa. Foram adaptadas e para que atendessem as necessidades da UPP Social e pudessem ser replicadas, como forma de atualização das informações e, também, em outros territórios. A base oficial de logradouros da prefeitura para área de favelas transformou-se²²³. Antes somente algumas vias no interior dos territórios faziam parte da base e, atualmente, todas as vias estão mapeadas²²⁴ e nomeadas, mais do que quintuplicando a extensão da malha viária mapeada²²⁵.

O MRP, como visto no capítulo 2, é um diagnóstico bastante fidedigno das condições urbanas e retrata muito mais realisticamente a realidade da infraestrutura dos territórios. Apesar de durante a vigência do programa os diagnósticos realizados não terem sido usados como forma de planejamento das intervenções nos territórios, atualmente a SMH está utilizando a metodologia do MRP para realizar o mapeamento das favelas que receberão as obras do PROAP – que agora voltou a ser chamado de Favela Bairro. É feito um mapeamento antes do início das obras, para gerar o diagnóstico e orientar o plano de intervenção e um novo mapeamento após seu final, como forma de comparação e para identificar se ainda há algum problema que deveria ter sido solucionado, mas que por qualquer razão acabou não sendo resolvido. Idealmente deverá ser feito uma nova rodada do MRP alguns anos depois, para captar a durabilidade da intervenção, como parte do processo de monitoramento e avaliação do programa. Nas etapas anteriores do PROAP cada escritório realizava o diagnóstico das condições de infraestrutura urbana (prévio e póstumo) utilizando uma metodologia própria, com diferentes critérios. Ou seja, não havia uma padronização. Não era possível, portanto, comparar de forma mais precisa a realidade das diferentes favelas. A expectativa é que os diagnósticos sobre a infraestrutura das favelas que venham a ser realizados pela prefeitura (ou por alguma entidade contratada por ela, como é o caso dos escritórios de arquitetura e urbanismo que atuam no PROAP) utilizem a metodologia do MRP. Com isso, está se gerando uma nova base de dados, sobre as condições de infraestrutura urbana, para as favelas cariocas. Para além da prefeitura do Rio de Janeiro, o MRP está atualmente sendo utilizado como ferramenta de diagnóstico na cidade de Maceió, em Alagoas, em

²²³ O Anexo 1 traz exemplos de mapas de logradouros de duas favelas, antes e depois da checagem feita pela UPP Social.

²²⁴ As favelas tem uma dinâmica de crescimento própria e pode ser que em algumas delas já existam novas vias decorrente de uma expansão de área ocupada.

²²⁵ A extensão de malha viária mapeada nos territórios que o programa atuou aumentou de 90 mil metros para mais de 440 mil metros (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017).

um convênio da ONU-Habitat. No momento o Banco Mundial está organizando uma publicação sobre o MRP, contendo a metodologia e a ferramenta para gerar os indicadores, com o intuito de difundir sua utilização em outros locais.

A Secretaria Municipal de Habitação já chegou a comentar que nos próximos projetos de urbanização não precisa contratar um diagnóstico, pode fazer um MRP. Porque a partir do momento que você tem uma metodologia que a prefeitura usa, que ela é padronizada, você vai ter diagnóstico nas mesmas bases para todo território que for atuar. Hoje, cada escritório que vai fazer um projeto de urbanização usa metodologia própria. Ele apresenta o resultado de uma forma diferente. Assim como nas políticas de educação e saúde tem pesquisas que são padronizadas, porque não na área de desenvolvimento urbano também ter um tipo de pesquisa assim? (Luís Valverde)

Em relação aos legados menos tangíveis, porém, de grande importância, é possível falar sobre a iniciativa de se estreitar os canais de diálogo entre a iniciativa pública e a população; a compreensão de que a gestão pública deve ser baseada em informação qualificada; a constatação que a atuação articulada dos órgãos públicos traz muitos benefícios e, também, em relação à importância do território enquanto “unidade” de atuação. Apesar de não terem sido completamente introjetadas e consolidadas dentro da prefeitura, estas diretrizes já são percebidas em novos projetos e programas. A UPP Social tinha uma interface muito grande dentro da prefeitura, pois dialogava com todas as secretarias e, assim, acabou tocando muitos servidores municipais, que continuam na prefeitura mesmo com as mudanças de gestão.

Eu acho que o principal ganho, principalmente para a prefeitura, foi a metodologia. De conseguir através de informação articular ações da prefeitura. (...) os pontos focais eram pessoas da prefeitura, então acho que até em programas recentes, já há um reconhecimento nos órgãos da prefeitura de que o IPP pode fortalecer ações, programas, por causa dessa metodologia. (...) [Além disso,] a constatação de que atuação dos órgãos municipais, não diria nem municipais, dos órgãos públicos no território, ela tem que ser articulada. Também a constatação de que ela tem que ser baseada em informação qualificada. Temos visto em outros programas que estamos atuando agora, sem informação qualificada, você não consegue atuar de maneira efetiva no território. Então acho que a principal lição, não diria legado, acho que a principal lição seria essa. (...) Hoje tem uma discussão na prefeitura, acho que isso é importante, de territorialização, tanto de investimentos, como das informações. Hoje se fala muito nisso, porque o investimento da prefeitura, a justificativa da forma como se distribui um investimento público no território não é clara (Luís Valverde).

Mesmo com todas as dificuldades enfrentadas e contradições vividas durante sua execução, a UPP Social teve uma grande relevância. Foram vários os prêmios e reconhecimentos internacionais, dentre eles o *Scroll of Honour*, concedido pela ONU em 2014, considerada “a mais importante condecoração para projetos e políticas que promovam melhorias nas condições de vida de comunidades vulneráveis ao redor do mundo” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017, p. 65). Sua

metodologia foi inovadora e propiciou algumas mudanças, mesmo que pequenas, na forma de se pensar as políticas públicas. Sem dúvidas, o contexto político da prefeitura não era o mais propício para um programa com suas características. Mas, quem sabe em algum outro momento, com um contexto político mais favorável, um programa similar possa ser implementado e, claro, usar a experiência e o aprendizado da UPP Social para evitar passar pelas mesmas dificuldades e contradições.

Sendo bem pragmático, com a prefeitura que a gente tinha, com o ano que a gente tinha, com os governos que a gente tinha, o programa ter acontecido foi ótimo. Poderia não ter sido nada disso e muito menos até. Foi uma experiência, foi uma tentativa, foi um gostinho de algo. Não acho que a experiência tem que ser jogada fora. Acho que foi pitoresco isso ter acontecido no governo do Eduardo Paes. Reunir as pessoas que a gente reuniu, fazer as coisas que a gente fez, em pleno governo Eduardo Paes, é uma contradição muito grande. Reunir um grupo de pessoas na sua extrema maioria progressista, com ideais, com valores, engajadas, foi um fenômeno também. Não é uma coisa que se jogue fora. Então eu gostaria de ver isso sendo experimentado e aperfeiçoado, obviamente, em contextos mais propícios. Seria legar testar a metodologia, avançar nela e tudo mais (Eliel Moura).

“Acho que a UPP Social é genial na formulação, no detalhamento, nas atividades, na sua importância... Acho que se a gente fosse um pouco mais maduro como cidade, como prefeitura, como país, tinha tudo para voar” (Pedro Veiga). Talvez a UPP Social tenha sido moderna demais em relação ao momento e pano de fundo político que se encontrava. É possível que, se realizada em outro contexto, tivesse tido mais êxito. Mas, sem dúvida, são iniciativas de vanguarda que, mesmo não conseguindo se firmar, podem vir a transformar a atuação política e possibilitar a implementação de novas políticas públicas melhores e mais eficientes.

Ao longo desta tese procurei abordar os desafios de se implementar uma política territorial, à luz do caso da UPP Social. No Brasil, as políticas territoriais ainda são incipientes e, em sua maioria, voltadas para a área rural, ou “setoriais com foco no território” – aquelas que abordam o território como meio. Assim, em um ambiente político em que, de um modo geral, a fragmentação e a grande setorialização acabam prevalecendo, implementar uma política territorial que aborda o território como fim se torna um grande desafio. Para além de todas as dificuldades políticas de integração e coordenação de diversos órgãos públicos, o fato do território em questão serem favelas traz, ainda, uma dificuldade extra: a pouca existência de informações sistematizadas e padronizadas sobre elas. A UPP Social enfrentou diversos desafios ao longo de sua execução e, assim, foi traçando estratégias para contorná-los, sempre que possível. Em alguns casos sendo bem sucedida, em outros acarretando em novas questões e paradoxos.

O primeiro capítulo desta tese procurou mostrar o porquê é possível classificar a UPP Social como uma política pública territorial e, mais especificamente, uma política que aborda o território como fim: era um programa que pretendia promover o desenvolvimento do território, gerando mais eficiência das políticas através da coordenação das ações dos órgãos públicos, acabando com a sobreposição de ações e pensando as políticas com a participação dos moradores das favelas. Primeiramente foi abordada uma conceituação sobre políticas territoriais, suas principais características e tipologias com uma breve argumentação sobre a possibilidade de se entender favela como território. Em seguida, foi feita uma retrospectiva das principais políticas públicas para as favelas cariocas – que, de um modo geral, alternavam entre as que tinham foco na sua remoção e na sua urbanização e, mais recentemente, relativas à questão da segurança. Este histórico pretendeu mostrar o acúmulo das políticas para as favelas, com seus principais aspectos positivos e negativos que, de certa forma, serviram como ponto de partida para a criação da UPP e, posteriormente, da UPP Social. Por estarem muito interligadas, ao menos na origem da UPP Social, acreditei ser importante descrever um pouco sobre a UPP, seus principais objetivos e, também, apontar para o seu caráter de política territorial. No entanto, *stricto sensu*, diferentemente da UPP Social, a UPP é uma política setorial com recorte territorial e, portanto, aborda o território como meio e não como fim.

O segundo capítulo começou retratando a importância da informação e em seguida a precariedade das informações sobre as favelas no Rio de Janeiro. Sendo a informação qualificada um dos pressupostos da UPP Social para uma atuação pública eficiente, percebeu-se necessário que o programa atuasse também na produção de informações. Na esfera do desenvolvimento urbano foi desenvolvido o Mapa Rápido Participativo, um diagnóstico detalhado e bastante fidedigno sobre as condições urbanas territoriais, sendo um dos principais legados do programa. O MRP, sua importância, sua comparação com os dados do censo de condições urbanas e a dificuldade para a divulgação de seus resultados foram abordados. Sendo esta dificuldade em sua publicização – apesar de toda sua relevância – já um primeiro dilema retratado nesta tese.

Demais dilemas e paradoxos que foram enfrentados pela UPP Social ao longo de sua execução foram retratados no terceiro capítulo. Pode-se dizer que foi uma análise da micropolítica do programa, desde questões mais burocráticas e administrativas – mas com impacto para o seu fluxo de implementação – até questões de disputas políticas acerca do

programa e de pertencimento do mesmo em seu órgão gestor e no projeto de prefeitura e de cidade. A realização desta parte da tese foi baseada em minha própria experiência e vivência enquanto consultora e, também, em entrevistas que realizei com atores chave que integraram o programa.

Apontar os dilemas, paradoxos e desafios da execução da UPP Social, uma política pública territorial inovadora para as áreas de favela com UPP no Rio de Janeiro foi o objetivo central desta tese. Mesmo com todas as dificuldades enfrentadas, é importante ressaltar que houve diversos resultados positivos e alguns legados ficaram desta experiência, como foi visto nesta seção de conclusão. A expectativa é que, a partir da análise deste processo de execução da UPP Social, novas políticas territoriais que vierem a ser implementadas possam se antecipar e pensar em estratégias que evitem incorrer nestes mesmos dilemas.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. de A. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. **Revista Espaço e Debates**. n.º 37, ano XIV, p. 35-46, NERU, São Paulo, 1994

_____; VAZ, L. F. Sobre as origens da favela. In: IV Encontro Nacional da ANPUR, 1991, Salvador. **Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR – Novas e velhas legitimidades na reestruturação do território**. Salvador, maio 1991

ALBAGLI, S. Território e territorialidade. In: LAGES, V.; BRAGA, C.; MORELLI, G. (Orgs.). **Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Relume Dumará, Rio de Janeiro / SEBRAE, Brasília, 2004

ALBERNAZ, E. R.; CARUSO, H.; PATRÍCIO, L. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro o caso do grupamento de policiamento em áreas especiais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 21, nº 2, p. 39-52, São Paulo, jul./dez. 2007

ALENCAR, C. M. S.; SANTOS, P. L. V. A. C.; Acesso à informação geográfica: reflexões sobre a importância das Infraestruturas de Dados Espaciais (IDE) nas políticas públicas. **Liinc em Revista**, v.9, n.2, p. 488-501, Rio de Janeiro, novembro 2013.

ALGEBAILLE, E.; SILVA, G. L. A.; FAGUNDES, T. Referenciamento territorial de políticas sociais e reconfiguração do sistema educativo no Brasil. **Espaço e Economia** Revista brasileira de geografia econômica, [Online], Ano III, Número 5, 2014
Disponível em: <<http://espacoeconomia.revues.org/1257>>

BANDERA, V. Favelas da cidade do Rio de Janeiro: Uma síntese histórica e psicossocial. **Em Tese** – Revista eletrônica dos pós graduandos em sociologia política da UFSC, v. 10, n. 2, Florianópolis, jul./dez., 2013
Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/1806-5023.2013v10n2p1>>

BARBOSA, J. L. **Cidade e Território: desafios da reinvenção política do espaço público**. Rio de Janeiro, 2010
Disponível em:
<http://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2013/06/Cidade-e-Territo%CC%81rio_Por-Jorge-Luiz-Barbosa.pdf>

_____.; SILVA J. S. As favelas como territórios de reinvenção da cidade. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 1, Rio de Janeiro, fev. 2013

BARBOZA, S. C. **Políticas e programas habitacionais no município do Rio de Janeiro Uma avaliação da experiência (1979- 2002)**. Dissertação de mestrado (mestrado em arquitetura e urbanismo) – Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFF, Niterói, 2013

BOCHNER, R. et al.; Qualidade da informação: a importância do dado primário, o princípio de tudo. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, v. 3, n. 1, 2010. Disponível em: <http://www.brapci.ufpr.br/brapci/v/a/12390>

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Urbanização de Favelas: a experiência do PAC** – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Brasília, 2010.

BRONZO, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Revista Planejamento e políticas públicas**, nº 35, Brasília, 2008

BRUM, M. Favelas e remocionismo ontem e hoje: da ditadura de 1964 aos grandes eventos. **O Social em Questão** - Ano XVI - nº 29, p. 179-208, Rio de Janeiro, 2013

BURGOS, M. B. Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro”. In: Zaluar, A; Alvito, M. (orgs.) **Um século de favela**, Rio de Janeiro, Editora FGV, 3ª edição, 2003

_____. et al. O efeito UPP na percepção dos moradores das favelas. **Desigualdade & Diversidade: Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio**, nº 11, pp. 49-98, Rio de Janeiro, 2011

CARDOSO, A. L. O programa Favela-bairro: uma avaliação. **Anais do Seminário de avaliação de projetos IPT em habitação e meio ambiente: assentamentos urbanos precários**, p.37-50, 2002

CARDOSO, M. Do GPAA à UPP: uma proposta de interpretação das percepções de moradores de favelas acerca dos projetos de policiamento comunitário ou de proximidade. **Sociedade e Cultura**, vol. 19, núm. 1, jan-jun 2016, p. 75-86, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016

Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70350679006>>

CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto Contexto Enferm**, Florianópolis, v.15, n4, p.679-84 out/dez 2006.

CARVALHO, M. B. A experiência da pacificação em um conjunto e favelas na Tijuca: rupturas e contradições na gestão da ordem pública. In: RODRIGUES, A.; SIQUEIRA, R; LISSOVSKY, M. (orgs.) **Unidades de Polícia Pacificadora: debates e reflexões Comunicações do ISER**, nº 67, p.172-183, Rio de Janeiro, 2012

CAVALCANTI, M. Do barraco à casa Tempo, espaço e valor(es) em uma favela consolidada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - vol. 24, nº 69, São Paulo, 2009

CAVALLIERI, F. Favelas e políticas públicas: comentários a uma análise comparada Brasil/Estados Unidos. In: **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v 13, n 1, p.58-69, junho 2011.

_____.; OLIVEIRA, S.; A melhoria das condições de vida de habitantes de assentamentos precários no Rio de Janeiro: uma avaliação preliminar da Meta 11 do Milênio. In: **Coleção Estudos Cariocas**, 20061202, Rio de Janeiro, 2006.
Disponível em: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/>

_____.; VIAL, A. Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010. In: **Coleção Estudos Cariocas**, nº 20120501, IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro Maio – 2012

_____.; et al; Caracterização e tipologia dos assentamentos precários brasileiros: o caso do Rio de Janeiro. In: Moraes, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (eds.) **Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários: estudos de caso brasileiros**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Brasília, 2016

COUTO, M. I. M.; **UPP e UPP Social: narrativas sobre integração na cidade**. Tese de doutorado (doutorado em sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da UERJ, Rio de Janeiro, 2016.

DENALDI, R. **Políticas de Urbanização de favelas: evolução e impasses**. Tese de doutorado (doutorado em arquitetura e urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Paulo, 2003

DIAS, A. T. **Velhas e novas roupagens: megaeventos esportivos e política habitacional na cidade do Rio de Janeiro**. Dissertação de mestrado (mestrado em geografia) – Instituto de Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016

FAVARETO, A. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Documento de Trabajo N° 26. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile, 2009.

FISCHER, T. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 14, n. 4, p. 278-288, out./dez.1984.

FLEURY, S. Militarização do social como estratégia de integração - o caso da UPP do Santa Marta. **Sociologias**, ano 14, nº 30, mai./ago. p. 194-222, Porto Alegre, 2012

FLEXOR, G. & LEITE, P. Análise de Políticas Públicas: Breves Considerações Teórico- Metodológicas. In: **Relatório final da pesquisa “Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos policy-makers”**. CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2006.

FRANCO, M. **UPP – a redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro**. Dissertação de mestrado (mestrado em Administração) – Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014

FREITAS, T. S. S. Análise da Política Pública da UPP Social no âmbito do ONU-Habitat. **Anais do XVI Encontro Regional de História da Anpuh-Rio: saberes e práticas científicas**, Rio de Janeiro, 2014

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M.W.; GASKELL, G. (Eds.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002, cap.3

GOBETTI, S. W., ORAIR R. O.; **Distribuição e tributação da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações fiscais das pessoas físicas**. 2015. Trabalho apresentado ao 43º Encontro Nacional de Economia, Florianópolis, 2015.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai/jun 1995.

GOMES, M. F. C. M.; MOTTA, T. S. Empresariamento urbano e direito à cidade: considerações sobre os programas Favela-Bairro e Morar Carioca no Morro da Providência. **Libertas** Revista da Faculdade de Serviço Social ISSN: 19808518, v. 13, nº 2, p. 55-79, Juiz de Fora, ago/dez. 2013
Disponível em: <<https://libertas.ufjf.emnuvens.com.br/libertas/article/view/2761/2235>>

GONÇALVES, R. S. A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: Um breve olhar histórico. **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, v. 1, n. 1, p. 1-23, Campinas, abr. 2013
Disponível em:
<<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635115>>

HARTLEY, J. Case study research. In: CASSEL, C.; SYMON, G. **Essential guide to qualitative methods in organizational research**, 1ed. Londres, Sage, 2004. cap.26.

HENRIQUES, R. Após pacificação, UPP social é a aposta do secretário estadual de Assistência Social para ... **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 17 out. 2010
Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/apos-pacificacao-upp-social-a-aposta-do-secretario-estadual-de-assistencia-social-para-2938187>>

_____. Do olho do furacão. **Revista democracia viva**, nº 46, IBASE, Rio de Janeiro, 2011.

_____. Entrevista com Ricardo Henriques In: RODRIGUES, A.; SIQUEIRA, R; LISSOVSKY, M. (orgs.) **Unidades de Polícia Pacificadora: debates e reflexões Comunicações do ISER**, nº 67, p. 147 - 157, Rio de Janeiro, 2012

_____.; RAMOS, S. **UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação**, Rio de Janeiro, 2011.
Disponível em: <www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf>

IBGE, **As favelas do Distrito Federal e o Censo Demográfico de 1950**, Documentos Censitários, série C – Número 9, Rio de Janeiro, 1953

JACOBS, G.; PEIXE, B. C. S. Gestão da Informação Georreferenciada: proposta de integração e sistematização das bases públicas do Estado do Paraná. In: PEIXE, B. C. S. et al. (orgs.) **Formulação e Gestão de Políticas Públicas no Paraná: Reflexões, Experiências e Contribuições**. v.1. Paraná: Edunioeste, 2010, cap. 2

JAMBEIRO, O.; BORGES, J.; SOBREIRA, R. V. Políticas e gestão da informação pública: o caso da prefeitura de Salvador. **Informação & Sociedade: Estudos**, v. 17, n. 2, p. 109-118, 2007. Disponível em: <<http://basessibi.c3sl.ufpr.br/brapci/v/a/4577>>.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

JUNGES, J. R., BARBIANI, R. Interfaces entre território, ambiente e saúde na atenção primária: uma leitura bioética. **Revista Bioética**, v. 21, n.º 2, p. 207-217, Brasília, ago. 2013

KOGA, D.; ALVES, V. A. A interlocução do território na agenda das políticas sociais. **Revista Serviço Social & Saúde**, v. IX, n. 9, p. 69-81, UNICAMP, Campinas, jul. 2010

LA ROCQUE, E. Rumo ao fim da Cidade Partida. In: Velloso, J. P. R. (coord.) **Desenvolvimento humano, "indústrias criativas", favelas e "os estatutos do homem" (ode ao amor, à vida e à liberdade)**. J. Olympio, XXIV Fórum Nacional, Rio de Janeiro, 2012

Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/documents/91329/7f548206-1f79-43dc-950a-a51d1c5ce7f0>>

LEITÃO, G. DELECAVE, J. O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas? **O Social em Questão** - Ano XVI - n.º 29, p. 265 – 284, Rio de Janeiro, 2013

LOPES, C. A. Acesso à informação pública para melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, n.8, p.5-40, 2007

LOPES, G. P.; SILVA, V. R. A. S. Comunidades em UPP: População e Domicílios – Censo Demográfico 2010, **Notas Técnicas IPP-Rio**, n.º 6, Setembro de 2012,

LOPES, J. A. P.; FIGUEIRA, L. E. GPAE E UPP: o que dizem os policiais militares sobre as práticas de policiamento comunitário nas favelas do Rio de Janeiro. **Sociologia, antropologia e cultura jurídicas I: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI**. ISBN: 978-85- 5505-013-8, Universidade Federal da Paraíba – UFPB, João Pessoa, 2014
Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=98710a10740ffcf0>>

MACHADO DA SILVA, L. A. A continuidade do “problema da favela”. In: OLIVEIRA, L. L. (org.) **Cidade: história e desafios**, Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro 2002

_____. **Afinal, qual é a das UPPS?**. Observatório das Metrôpoles, Rio de Janeiro, 2010

_____. A política na favela. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** - Vol. 4 - n.º 4, p. 699-716, Rio de Janeiro, out/nov/dez, 2011

_____.; LEITE, M. P.; FRIDMAN, L. C. Matar, morrer, "civilizar": o "problema da segurança pública". **MAPAS – monitoramento ativo da participação da sociedade** IBASE/Action Aid Brasil/Fundação Ford, Rio de Janeiro, 2005

Disponível em:

<http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2006/gover_2006_01_matar_morrer_civilizar_luiz_silva.pdf>

MAIA, C. O Rio de Janeiro e o Favela-Bairro. **Coleção Estudos Cariocas**, nº 20030901, IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Setembro 2003

MAGALHÃES, A. O “legado” dos megaeventos esportivos a reatualização da remoção de favelas no Rio de Janeiro. **Horizontes Antropológicos** [Online], ISSN: 0104-7183, nº 40, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013

Disponível em: <<https://journals.openedition.org/horizontes/156>>

MARICATO, E. **Política Habitacional no Regime Militar. Do milagre brasileiro à crise econômica**. Editora Vozes, Rio de Janeiro, 1987

MARTINS, P. L. Acesso à Informação Um direito fundamental e instrumental. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, no 1, p. 233-244, jan/jun 2011

MISSE, D. Os programas de gestão social em territórios pacificados. **Confluências Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**. Vol. 15, nº 1, p. 11-22, Niterói, 2013

NUNES, J. M. G. F. **Formulação e implementação da UPP Social Carioca: os desafios de transformar ideias em práticas**. Tese de doutorado (doutorado em políticas públicas, estratégia e desenvolvimento) – Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, 2013.

NUNES, M. J. Remoções em Foco: Políticas Públicas para as Favelas Cariocas em Tempo de Megaeventos **VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social**, 2012, São Paulo. *Gestão Social: mobilizações e conexões*. São Paulo, 2012.

Disponível em:

<<http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/handle/123456789/861?mode=full>>

OLIVEIRA, F. J. G. Estado, administração pública e território: da autonomia administrativa à autarquia. **Espaço e Economia** Revista brasileira de geografia econômica [Online], Ano V, Número 9, 2016

Disponível em: <<https://journals.openedition.org/espacoeconomia/2358>>

OLIVEIRA, S. S. R. **“Trabalhadores Favelados”: identificação das favelas e movimentos sociais no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte**. 2014. 331 f. Tese de Doutorado (Doutorado em História Política e Bens Culturais) – CPDOC-FGV, Rio de Janeiro, 2014

ORTEGA, A. C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADS. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, vol.45 nº 2, p. 275-300 Brasília abr./jun, 2007

PAES, E. MAGALHÃES, S. Morar Carioca. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 15 out. 2010

PAIXÃO, C. M. Q. As políticas públicas de transformação urbana na cidade do Rio de Janeiro no início do século XX. **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, n.7, p.119-140, Rio de Janeiro, 2013

PANDOLFI, D.; GRYNSZPAN, M. Poder público e favelas: uma relação delicada. In: OLIVEIRA, L. L. (org.) **Cidade: história e desafios**, Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002

_____.; _____.; **A favela fala: depoimentos ao CPDOC**, Rio de Janeiro, FGV, 2003

PATRÍCIO, N. A.; CARDOSO, A. L.; YASSU, A. **A Urbanização de favelas na política habitacional brasileira: a experiência do Rio de Janeiro**. Seminario Latinoamericano teoría y política sobre asentamientos populares, Buenos Aires, 2018

Disponível em:

<http://observatoriodasmetrolopoles.net.br/download/artigo_urbanizacaofavelasRJ.pdf>

PEREIRA, L. A. S. O programa Favela-Bairro: mais do mesmo? Quais as possibilidades para a superação dos “problemas” existentes na cidade do Rio de Janeiro? **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, ISSN: 1138-9788, Vol. XIV, núm. 331 (54), Barcelona, 1 de agosto de 2010

Disponível em: < <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-54.htm>>

PERO, V.; CARDOSO, A.; ELIAS, P. A discriminação no mercado de trabalho: o caso dos moradores nas favelas cariocas. In: **Coleção Estudos Cariocas**, 20050301, Rio de Janeiro, 2005.

Disponível em: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/>

PINHEIRO, A. I. F. Políticas públicas urbanas na Prefeitura do Rio de Janeiro. **Coleção Estudos Cariocas**, nº 20081101, IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

POLAK, M. Relações de poder na favela carioca: um breve esforço analítico. **Espaço e Economia** Revista brasileira de geografia econômica [Online], Ano III, Número 5, 2014

Disponível em: <<https://journals.openedition.org/espacoeconomia/1141>>

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Habitação. **Cidade Inteira: a Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro**. PCRJ/SMH, Rio de Janeiro, 1999

_____. Instituto Pereira Passos. **Cadernos Rio+Social – caderno metodologia**. PCRJ/IPP, Rio de Janeiro, 2017

_____. Instituto Pereira Passos. **Cadernos Rio+Social – caderno MRP 2 - Diagnósticos**. PCRJ/IPP, Rio de Janeiro, 2017b

_____. Instituto Pereira Passos. **Cadernos Rio+Social – caderno Panoramas 2 – Região de Planejamento | Zona Sul – RP 2.1**. PCRJ/IPP, Rio de Janeiro, 2017c

_____. Instituto Pereira Passos. **Cadernos Rio+Social – caderno Panoramas 3 – Região de Planejamento | Zona Sul – RP 2.2.** PCRJ/IPP, Rio de Janeiro, 2017d

PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL, **Censo das favelas Aspectos gerais**, Rio de Janeiro, 1949

PUGLISI, M. L.; FRANCO, B. **Análise de conteúdo** 2ed. Brasília, Liber Livro, 2005

ROCHA, L. M. **Da “cidade integrada” ao “empreendedorismo”: participação e gestão nas margens em tempos de “pacificação”** (versão preliminar). Trabalho apresentado no 38º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2014

RODRIGUES, A.; SIQUEIRA, R. As Unidades de Polícia Pacificadora e a Segurança Pública no Rio de Janeiro. In: RODRIGUES, A.; SIQUEIRA, R; LISSOVSKY, M. (orgs.) **Unidades de Polícia Pacificadora: debates e reflexões Comunicações do ISER**, nº 67, p. 9-52, Rio de Janeiro, 2012

RODRIGUES, D. S. R. Mudanças e continuidades na gestão social das favelas cariocas: as experiências do SERFHA e do UPP Social. **Cadernos Gestão Social**, v.6, n.1, p.73-96, Salvador, jan./jun. 2015

RODRIGUES, R. I. Os parques proletários e os subúrbios do Rio de Janeiro: aspectos da política governamental para as favelas entre as décadas de 1930 e 1960. **Texto para discussão nº 2016**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, 2014

RUA, M. G. **Políticas públicas** – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SANTANA, F. T. M.; SOARES, M. R. Reformas passos: cem anos de uma intervenção excludente. In: 12º Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2009, Montevideú. **Anais do 12º Encuentro de Geógrafos de América Latina – Caminando en una América Latina en transformación**. Montevideú, 2009

Disponível em:

<<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/156.pdf>>

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) **Políticas Públicas**; coletânea – volume 1. Brasília: ENAP, 2006 p. 19-42.

SAYAGO, D. Os Conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 3, nº 4 (número especial), p. 9-21, Taubaté, nov/2007

SEABRA, R. Entrevista com Coronel Rogério Seabra In: RODRIGUES, A.; SIQUEIRA, R; LISSOVSKY, M. (orgs.) **Unidades de Polícia Pacificadora: debates e reflexões Comunicações do ISER**, nº 67, p. 136 - 146, Rio de Janeiro, 2012

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SENRA, K. V. Políticas e instituições para desenvolvimento econômico territorial. O caso do Brasil. **CEPAL - Serie Desarrollo Territorial**, nº 8, Nações Unidas, Santiago do Chile, fevereiro de 2010

SENRA, N. C.; Informação estatística: política, regulação, coordenação. **Ciência da Informação**, v. 28, n. 2, p. 124-135, Brasília, 1999.

SENTO-SÉ, J. T. Apresentação entrevistas. In: RODRIGUES, A.; SIQUEIRA, R; LISSOVSKY, M. (orgs.) **Unidades de Polícia Pacificadora: debates e reflexões Comunicações do ISER**, nº 67, p. 135, Rio de Janeiro, 2012

SILVA, J. S. As Unidades de Polícia Pacificadora e os novos desafios para as favelas cariocas. **Seminário Aspectos Humanos da Favela Carioca**. Rio de Janeiro, Laboratórios de Etnografia, Metropolitana (Le Metro) - IFCS-UFRJ, mai 2010.
Disponível em: <<http://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2013/06/Aspectos-humanos-das-favelas-cariocas.pdf>>

_____. Só uma nova UPP social salvará a UPP. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 29 mar. 2014
Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/so-uma-nova-upp-social-salvara-upp-12032455#ixzz5L4ZQnR00>>

SILVA, S. P. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, nº 21, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Brasília, 2013

SOARES, B.; et al. O que pensam os policiais. **Revista Ciência Hoje**, vol. 49, nº 294, julho de 2012

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

SOUZA, G. O. C.; TORRES, H.G.. (2003). O estudo da metrópole e o uso de informações georreferenciadas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 35-44, dec. 2003.

SOUZA, V. R. et al.; Análise espacial dos acidentes de trânsito com vítimas fatais. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 25, n2, p. 353-364, Rio de Janeiro, dez 2008.

STEIKER-GINZBERG, K. Morar Carioca: O desmantelamento do sonhado programa de urbanização para as favelas. **Rio on Watch**, Rio de Janeiro, 2014
Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=12410>>

TORRES, H. G., MARQUES, E. Políticas sociais e território uma abordagem metropolitana. **São Paulo em perspectiva**, vol. 18, nº 4, São Paulo, 2004

UHLIR, P. F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006.

VALENTE, A. P. M. A. **Acesso à informação governamental: Estudo exploratório do papel do Siafi na publicidade da execução do Orçamento Geral da União**. 2002. Dissertação (Mestrado em ciência da informação) – Escola da Ciência da Informação da UFMG, Belo Horizonte, 2002

VALLA, V. V. Educação, participação, urbanização: uma contribuição à análise histórica das propostas institucionais para as favelas do Rio de Janeiro, 1941-1980. **Cadernos de Saúde Pública**, vol.1, n.3, pp.282-296, Rio de Janeiro, 1985

VALLADARES, L.; A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais; **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 44, Outubro 2000.

_____, A invenção da favela do mito de origem à favela.com. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005

VASCONCELLOS, M. Do olho do furacão. **Revista democracia viva**, nº 46, IBASE, Rio de Janeiro, 2011.

VAZ, L. F. Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos — a modernização da moradia no Rio de Janeiro, **Análise Social**, vol. xxix (127), p.581-597, 1994

VIEIRA, A. D. **PAC urbanização de assentamentos precários**, Secretaria Nacional de Habitação, Ministérios da Cidade, Rio de Janeiro, setembro de 2015

ZANELLI, J. C. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. **Estudos de Psicologia**, Natal, v.7, n. especial, p.79-88, 2002

SITES CONSULTADOS

IBGE, <https://www.ibge.gov.br>

SABREN,

<http://pcrj.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=4df92f92f1ef4d21aa77892acb358540>

VIVA FAVELA, <http://vivafavela.com.br/>

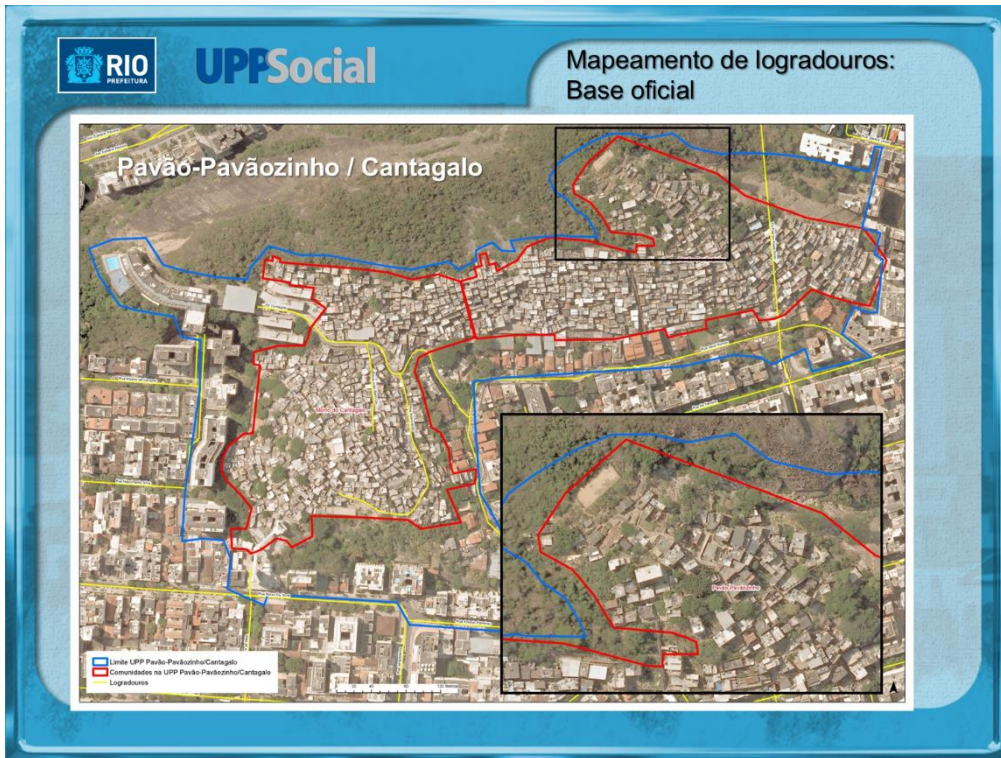
ANEXO A – Exemplos de Checagem e Identificação de Logradouros



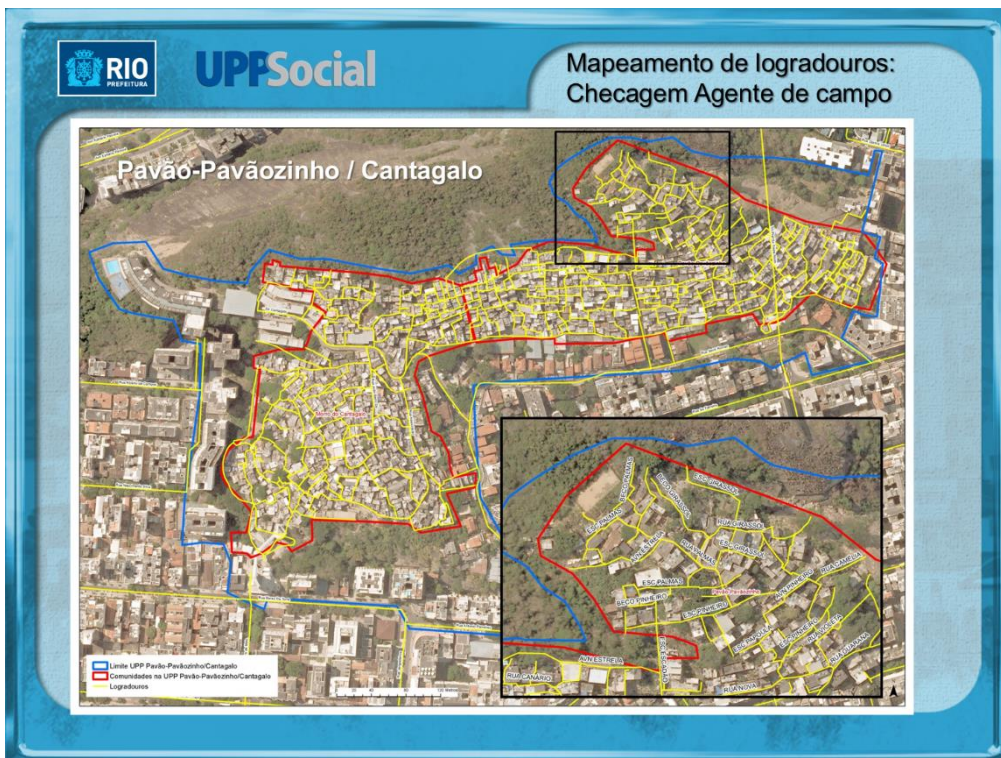
Fonte: UPP Social – IPP



Fonte: UPP Social – IPP



Fonte: UPP Social – IPP



Fonte: UPP Social – IPP